

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE CAEN

ÉTUDE SUR LA LÉGISLATION
DES
LOGEMENTS INSALUBRES

(Loi du 13 avril 1850)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

sera soutenu le vendredi 1^{er} juillet 1898, à 3 h. 1/2.

PAR

GASTON DE GARRON DE LA BÈVIÈRE

Président : MM. TOUTAIN, *professeur.*

Suffragants { J. MARIE, *professeur.*
LE FUR, *agréé.*

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, 22

L LAROSE, Directeur de la Librairie

1898



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

Année scolaire 1897-1898.

DOYEN :

M. Edmond Villey (*, I. ) , correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

- MM. Toutain (*, I. ) , professeur de *Droit administratif*.
Danjon (I. ) , professeur de *Droit commercial* et de *Droit maritime*.
Edmond Villey (*, I. ) , professeur d'*Economie politique*, chargé du cours de *Droit constitutionnel comparé* (Doctorat).
Laisné des Hayes (O, A. ) , professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours de *Code civil*.
Guillouard (*, I. , C. ) , professeur de *Code civil*.
Lebret (I. ) , professeur de *Code civil* (élu député du Calvados).
Cabouat (I. ) , professeur de *Droit international public* et *privé*, et de *Législation industrielle*.
Marie (I. ) , assesseur du doyen, professeur de *Droit criminel*, et chargé du cours sur la *Coutume de Normandie*.
Ambroise Colin (I. ) , professeur de *Code civil*, et chargé du cours d'*Histoire du droit français* (Doctorat).
Biville (A. ) , professeur de *Procédure civile*, et chargé du cours d'*Histoire générale du droit français* (Licence).

AGRÉGÉS :

- MM. Debray, chargé d'un cours de *Droit romain*, du cours de *Pandectes* et du cours de *Code civil approfondi et comparé*.
René Worms (A. ) , chargé des cours d'*Histoire des Doctrines économiques* et d'*Economie politique* (Doctorat).
Le Fur, chargé des cours de *Législation financière* et d'*Éléments du Droit constitutionnel*.

SECRÉTAIRE :

- M. Gillet (I. ) , secrétaire du Conseil de l'Université de Caen.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE CAEN

ÉTUDE SUR LA LÉGISLATION
DES
LOGEMENTS INSALUBRES

(Loi du 13 avril 1850)

THÈSE POUR LE DOCTORAT
L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS
sera soutenu le vendredi 1^{er} juillet 1898, à 3 h. 1/2.

PAR

GASTON DE GARRON DE LA BÉVIÈRE



Président : MM. TOUTAIN, *professeur.*
Suffragants { J. MARIE, *professeur.*
LE FUR, *agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE et FORCEL**

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1898

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

Dalloz. — Répertoire de jurisprudence et supplément au Répertoire.

Dalloz. — Codes annotés des lois politiques et administratives.

Sirey. — Recueil de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Sirey. — Répertoire alphabétique.

Législation sur les logements insalubres par **Gustave Jourdan**. Paris, Berger-Levrault, 1889.

Réforme sociale des 15 avril 1887, 16 juillet, 16 novembre, 4^{er} décembre 1888. Paris.

Les logements insalubres et la loi du 13 avril 1850, par **Ferdinand Sanlaville**.

Extrait de la Revue générale d'administration, Berger-Levrault, Paris, 1897.

Revue Angevine, mai 1897. Angers, Lachèse et Dolbeau.

Le logement de l'ouvrier et du pauvre, par **Arthur Raffalovitch**. Guillaumin et Cie, 1887.

Etat des habitations ouvrières à la fin du xix^e siècle, par **Emile Cacheux**. 1 vol. in-8°. Paris, Baudryet Cie, 1891.

La question des habitations ouvrières en France et à l'étranger, par **Emile Cheysson**. Masson, 1886.

Des classes dangereuses de la population dans les grandes villes, par **Frégier**. Paris, Baillière, 1840.

Les logements insalubres et la loi de 1850, par **Emile Laurent**. Guillaumin, Paris, 1882.

L'amélioration du logement, par **Louis Wuarin**. Genève, Eggiman et Cie, 1895.

Précis de droit civil, **Baudry-Lacantinerie**, 6^e édition. Paris, Larose, 1896.

Traité élémentaire de droit public et administratif, par **J. B. Simonet**. Pichon, 1890 et 1893.

Cours de droit administratif, par **Ducrocq**. 6^e édition, Paris, 1881.

Traité de juridiction administrative par **Laferrière**.

Traité général de droit administratif, par **Dufour**. 1868-1870, 3^e édition.

Annuaire de législation étrangère.

Influence du logement sur la santé des habitants des petites villes et des communes rurales du département de l'Oise, par **G. Baudran Beauvais**, Imprimerie Centrale, 1895.

Des Cilleuls. Commentaire de la loi du 13 avril 1850. Paris, 1869.

Un devoir social et les logements d'ouvriers, par **Georges Picot**. Calmann-Lévy, Paris, 1885.

Revue internationale de sociologie, n^o du 10 octobre 1896. Paris, Giard et Brière.

Des habitations à bon marché. Législation, par **Antony Roulliet**. Paris, Guillaumin et Cie, 1889.

Des habitations à bon marché. Compte rendu au congrès international des habitations à bon marché, par **Antony Roulliet**. Rongier et Cie, Paris, 1889.

Des classes ouvrières en France pendant l'année 1848, par **Adolphe Blanqui**. Paris, Didot, 1849.

INTRODUCTION

On s'étonne, en parcourant les annales de notre législation, de n'y rencontrer, avant la loi du 13 avril 1850, aucune disposition ayant pour but de réglementer l'assainissement des logements insalubres. Sans doute, on peut relever antérieurement quelques articles de loi, quelques décrets qui ont trait à notre matière, mais c'est d'une manière fort indirecte. La plupart de ces textes s'occupent de l'hygiène publique, de la voirie, des précautions à prendre contre les épidémies, de l'organisation des lazarets ; presque aucun ne vise l'hygiène privée. Parmi ces dispositions législatives qui constituent le seul historique de la question, il convient d'abord de mentionner la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire qui confie à la vigilance des corps municipaux « le soin de prévenir par des précautions convenables et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district ».

Voilà bien dans ces mots « soin de prévenir par des précautions convenables et de faire cesser... les accidents

et fléaux », une disposition générale et indéterminée, assez large pour pouvoir permettre aux corps municipaux de s'occuper des logements privés, mais c'était seulement au cas de fléaux calamiteux, épidémies ou épizooties.

Comme d'autre part, cette loi de 1790 n'avait organisé aucune commission chargée d'examiner les logements privés, on peut tenir pour certain qu'elle n'avait pas envisagé ce cas particulier, et que, en pratique, les municipalités n'avaient pas songé à se prévaloir de ce pouvoir général. Cette présomption est d'autant plus vraisemblable que depuis 1850, alors qu'elles sont munies d'une autorité spéciale, elles négligent malheureusement, comme nous le verrons par la suite, d'organiser des commissions de salubrité, *a fortiori*, de les faire fonctionner.

Après cette loi de 1790, nous trouvons un arrêté du 5 brumaire an 9, puis une loi des 3-9 mars 1822, suivie d'une ordonnance des 7-14 août de la même année, qui ont trait à la police sanitaire, mais ne s'occupent que de la salubrité extérieure et prescrivent surtout des mesures ayant pour objet de surveiller à ce point de vue l'entrée dans nos ports de navires venant de l'étranger. L'ordonnance de 1822 établissait toutefois auprès du Ministère de l'Intérieur (art. 55) un conseil supérieur de santé composé de 12 membres que nous voyons supprimé par un arrêté des 10-22 août 1848 et remplacé par un comité consultatif d'hygiène publique auprès du ministère de l'agriculture et du commerce.

Un arrêté du 18 décembre 1848 vint compléter cette

organisation en constituant des conseils d'hygiène dans chaque arrondissement et dans chaque chef-lieu de préfecture et nous relevons parmi les objets sur lesquels doivent être consultés ces conseils d'arrondissement : « L'assainissement des localités et habitations (art. 9, § 1^{er}).

Voilà certes de bonnes et utiles mesures, mais ces conseils ne sont pas munis, au moins en ce qui concerne l'assainissement des logements privés, de pouvoirs effectifs pour remédier immédiatement et par des moyens actifs à l'insalubrité qu'ils auront constatée. Nous étions donc autorisé à dire que, jusqu'à l'année 1850, aucune loi ne s'était occupée spécialement de notre sujet. Et d'où vient cette absence de réglementation ? Est-ce que le logement des classes pauvres et laborieuses était jadis plus sain, plus habitable que de nos jours ?

Cette hypothèse est peu vraisemblable.

Sans doute l'agglomération de la population était à cette époque beaucoup moins considérable que de nos jours ; ces immenses cités ouvrières que l'on trouve à la porte d'un si grand nombre de nos principales villes n'existaient pas, il y avait donc de ce fait beaucoup moins de danger d'épidémie, mais il restait toutefois des quartiers fort insalubres dont nous voyons encore de nombreux vestiges.

Au moyen-âge, en effet, à cette époque troublée, où chaque seigneur, chaque province, était toujours en guerre avec le seigneur ou la province voisine, le premier soin des propriétaires était de bâtir solidement et

en dedans des lignes de défense. « Plus l'enceinte fortifiée qui servait d'abri contre les incursions des Normands ou les coups de main des seigneurs féodaux, était resserrée, plus elle était facile à défendre. Les maisons de nos vieilles villes s'entassaient les unes contre les autres ; elles avaient pignon sur des rues étroites au milieu desquelles un ruisseau fangeux tenait lieu d'égoût » (1).

L'insalubrité devait être terrible dans ces quartiers resserrés, privés d'air et de lumière. D'où vient donc que cet état de choses persistât sans qu'on cherchât à y porter remède ?

C'est que l'hygiène était alors une science presque inconnue. Notre siècle, à tant d'autres égards riche en belles découvertes scientifiques, peut à juste titre s'attribuer la gloire d'avoir donné naissance à une science nouvelle faite d'observations patientes, de recherches minutieuses, de savantes expériences dont l'application peut préserver l'homme, en partie du moins, du fléau des maladies épidémiques si difficile à maîtriser lorsqu'il est une fois déchaîné. Il est plus aisé, plus simple aussi de prévenir le mal que de chercher à l'enrayer ; et c'est le but que poursuit l'hygiène en prescrivant certaines règles essentielles dont l'application est une question vitale.

Il était temps que le législateur, fort des récents progrès de cette science, s'occupât d'un sujet bien digne de

1. *De l'assainissement des logements insalubres*. Etude critique par M. du Sel des Monts. *Réforme sociale* du 16 novembre 1888.

sa sollicitude, car les logements insalubres sont un dangereux foyer où l'infection morale couve auprès des germes épidémiques ; la santé de l'âme comme celle du corps y est également en danger.

Nous disons que la santé du corps est compromise par le mauvais état des logements. Comment en douter quand on lit les différents rapports faits à ce sujet tant à la Chambre, lors du vote de la loi de 1850, que depuis, dans les différentes associations charitables et philanthropiques, ou lorsqu'on se donne la peine de parcourir soi-même les quartiers où sont entassées tant de misères.

« L'humidité, les infiltrations, l'air vicié et corrompu amènent des maladies spéciales, causent souvent une mortalité effrayante. Tandis que les constitutions les plus robustes s'affaiblissent et s'épuisent, les natures plus délicates, s'étiolent et succombent. La phtisie enlève les femmes et les jeunes filles, les scrofules, le rachitisme torturent les enfants » (1).

Le rapporteur de la loi cite les maisons de Rouen « où l'on n'entre que par des allées basses, étroites et obscures où souvent un homme ne peut tenir debout. Les allées servent de lit à un ruisseau fétide chargé des eaux grasses et des immondices de toute espèce qui séjournent dans de petites cours mal pavées, en flasques pestilentiellles. On y monte par des escaliers en spirale, sans garde-fous,

1. Rapport fait à la Chambre des députés par M. Henry de Riancey sur la proposition de loi de M. de Melun (Dall. 1850, 4^e partie, p. 74).

sans lumière, hérissés d'aspérités produites par des ordures pétrifiées, et on aborde ainsi de sinistres réduits, bas, mal fermés, mal ouverts, et presque toujours dépourvus de meubles et d'ustensiles de ménage. »

S'il faut en croire un rapport fait au nom de la Commission d'enquête des unions de la paix sociale, par M. Heurtaux Varsaveaux sur les logements ouvriers à Nantes (1), la loi de 1850 a peu amélioré leur état, et le tableau dressé par le rapporteur de la loi de 1850 peut encore aujourd'hui s'appliquer à Nantes : « Dans le quartier Sainte-Anne, dit ce rapport, nous avons traversé des ruelles étroites, sombres, malsaines, où l'air et la lumière n'ont jamais pénétré. Nous passions entre de petites constructions basses étroites et humides. »

Et plus loin : « L'aération surtout (des maisons ouvrière) est insuffisante. Les logements de deux pièces sont en faible proportion. Une famille de sept personnes habite une chambre de 35 mètres cubes. Dans une petite chambre pouvant à peine contenir 30 mètres cubes d'air, éclairée par une lucarne percée dans le plafond, sont entassées six personnes, le père, la mère et quatre petits enfants dont l'aîné a 7 ans.

« L'eau si nécessaire aux besoins domestiques, à la propreté et à la bonne tenue de l'intérieur ne se trouve pas toujours à portée facile. Quelques maisons seulement ont un puits ou une pompe. Les autres n'ont pour ressource que la borne-fontaine municipale, éloignée parfois

1. *Réforme sociale* du 16 juillet 1888.

de plus de 300 mètres dans les quartiers excentriques où le service d'eau n'est pas installé. »

Le même rapport cite des faits qui expliquent trop bien l'insalubrité des logements ouvriers. Il nous parle de lieux d'aisances que les locataires sont chargés de nettoyer chaque jour « ce qu'ils ne font que le moins souvent possible » ; des fosses très rarement curées et répandant par là même des émanations vicieuses dans toute la maison ; de l'évier « presque toujours placé dans le couloir, servant à un grand nombre de ménages, dépourvu d'eau et de fermeture » ; du linge qui est parfois étendu dans les chambres pour y sécher, ajoutant l'humidité de l'évaporation à celle qui trop souvent déjà coule sur les murs.

Faut-il encore citer les logements insalubres de Lille ? Un article de M. Alfred Renouard dans la « Réforme Sociale » du 15 avril 1887 nous fournit d'abondants détails sur ce sujet (1) :

« Je me rappelle, dit-il, avoir rendu visite au n° 18 de la rue du Château Hochedez, rue qui va se perdre de la rue de Dunkerque dans une espèce de marais, à un pauvre diable exposé à une affection organique du cœur, habitant une sorte de cabane composée de deux réduits dans lesquels on ne peut pénétrer qu'en se courbant ; les murs suintaient la vétusté et l'humidité la plus notoire ; l'eau coulait et traçait de larges arabesques sur la muraille ; la nuit sept personnes, grandes et petites viennent cependant y chercher le repos, car il ne faut pas compter

1. *Réforme sociale*, 15 avril 1887.

une sorte de trou qui fait suite à la deuxième chambre, où aucun animal ne saurait être logé. »

Citer tous les exemples de cas semblables serait trop long et tout au moins oiseux. Il est hélas ! trop facile de constater la fidèle exactitude des récits que mentionnent tant de revues et d'ouvrages divers.

Il suffit d'aller faire une simple visite dans les quartiers pauvres des villes et de pénétrer dans quelques intérieurs pour se rendre compte de la misère physique et morale qui étreint tant de pauvres êtres.

A Angers même où la commission des logements insalubres ne fonctionne pas, il se trouve des habitations vraiment indignes d'abriter des êtres humains :

« Chaque ruelle, dit un intéressant article dû à la plume d'un conseiller municipal d'Angers, recèle plusieurs familles dont les fenêtres se touchent, sans jour, sans air, dans un pêle-mêle où tout est commun jusqu'à l'ordure » (1).

Nous avons voulu nous-même nous rendre compte de l'insalubrité de ces quartiers. Nous avons vu des cours au milieu desquelles le ruisseau rempli d'eaux grasses et d'ordures était là stagnant, des ruelles où des détritux de toutes sortes s'amoncelaient, empestant ainsi l'air que respiraient les habitants des maisons riveraines. Les escaliers sont de sombres échelles vermoulues : lorsqu'il y a des fenêtres, elles sont dépourvues de carreaux, les por-

1. *Revue Angevine*, mai 1897. Quartiers d'Angers à la fin du XIX^e siècle, par M. A. Planchenault.

tes et les couloirs ressemblent à des entrées de cave. Il y a telle maison que je me souviens avoir vue dans la rue Tirejarret ; toute une façade de cette maison ouvre sur une sorte de puits noir, large de 2 mètres environ et dans ce puits se trouvent installés des lieux d'aisances, lieux d'aisances fort primitifs, en sorte que les habitants n'ont pas la possibilité d'ouvrir leurs fenêtres de ce côté, le peu d'air qui leur viendrait étant irrespirable.

Nous avons encore visité les maisons qui sont derrière le quai Ligny ; l'humidité qui découle des murs du rocher contre lequel elles sont adossées les sature, de ce côté point d'air ni de soleil mais de petites cours humides où l'eau du rocher s'égoutte continuellement.

Les intérieurs répondent à l'extérieur de ces maisons, il y a parfois, 3, 4, 5 lits dans chaque petite chambre, une seule fenêtre pour éclairer et aérer la pièce et jusqu'à 2 et 3 personnes par lit. Nous avons remarqué souvent la déplorable habitude qu'ont les ménagères de faire sécher le linge dans la pièce même qu'elles habitent.

Les lieux d'aisances sont, en beaucoup de ces maisons, installés d'une façon trop primitive, à peine couverts et laissant par suite échapper des odeurs malsaines et nauséabondes.

« Croirait-on, dit M. Arthur Raffalovitch dans son intéressante étude (1), qu'il y a en France 219.270 maisons

1 *Le logement de l'ouvrier et du pauvre*, par Arthur Raffalvitch, librairie Guillaumin et Cie, 1887.

sans la moindre fenêtre, l'air et la lumière n'arrivent aux misérables habitants de ces taudis que par la porte. Le député Martin Nadaud estime à 6 personnes par habitation le nombre des habitants, cela fait 1.309.600 individus qui se trouvent dans un état identique à celui des animaux. »

Est-il étonnant qu'en un pareil terrain les germes épidémiques se développent avec une foudroyante rapidité ? Toutes les conditions favorables à leur éclosion se trouvent réunies, et les statistiques prouvent que les victimes sont plus nombreuses dans ces quartiers infectés que dans les quartiers bien aérés et bien bâtis. En 1832 suivant le rapport officiel, sur 954 maisons garnies qui recevaient des journaliers, des balayeurs, des chiffonniers, des ramoneurs et des maçons, maisons la plupart du temps malpropres et insalubres, 499, plus de la moitié, ont été attaquées (1).

Il est impossible qu'en de semblables conditions le développement physique de l'enfant s'effectue ; il s'étiole il s'énervé, le peu d'air qu'il respire est lourd et malsain, il couche souvent dans la même chambre, dans le même lit qu'un autre enfant malade ; rendu malingre et chétif par la mauvaise nourriture et par la vie qu'il mène, il sera le point de départ d'une race abâtardie. Nous voyons donc la question du logement influer jusque sur l'avenir de la population ouvrière et par là même sur l'avenir de notre pays. Les constitutions devenant moins

1. *Rapport précité*. M. de Riancey, sur la loi de 1850.

robustes les soldats se font rares et la population décroît. Ces faits sont unanimement constatés.

« D'après certains médecins, dit M. Cacheux, un certain nombre des affections chroniques de la gorge sont incurables tant que ceux qui en sont atteints habitent un logement exposé au Nord et dans lequel les rayons solaires ne pénètrent pas facilement. C'est surtout pendant les épidémies que l'on reconnaît les pernicioeux effets d'une habitation malsaine, et c'est toujours dans les quartiers où ces logements sont en plus grand nombre que les épidémies commencent et qu'elles se propagent rapidement malgré les mesures les plus énergiques. C'est encore dans les maisons humides, mal ventilées et encombrées que la fièvre typhoïde règne à l'état permanent. D'après M. Douglas-Galton, dont la réputation comme hygiéniste est incontestée, le typhus contagieux est, par excellence, la maladie des malheureux et des mal logés. »

« De plus lorsqu'un ménage est logé à l'étroit, il redoute d'avoir des enfants, et c'est à cette exiguité que M. Jules Simon attribue la décroissance de la population parmi les travailleurs français » (1).

Mais ce n'est pas tout, le corps n'est pas le seul à souffrir dans les maisons malsaines et malpropres ; la vie de famille ne peut pas s'y implanter, ni la moralité s'y établir.

1. *Etat des habitations ouvrières à la fin du XIX^e siècle*, par Emile Cacheux, ingénieur des arts et manufactures, etc. Introduction, p. 5, 6 et 7, 1 vol. in-8, Paris-Baudry et Cie, 1891.

Lorsqu'au retour de l'atelier ou de l'usine l'ouvrier trouvera un logis empesté, où il ne pourra pas lire faute de jour, où la misère et la malpropreté étaleront leurs haillons, où ira-t-il ? Au cabaret, porter le fruit de sa journée pour fuir un intérieur qui n'a pour lui aucune douceur, où aucun attrait ne le retient, où tous les objets extérieurs, au contraire, le repoussent et le dégoûtent. Ainsi s'accroîtra la pauvreté, ainsi s'affaiblira l'autorité paternelle, ainsi seront diminués l'amour du foyer et la douce intimité de la vie de famille.

« Si l'ouvrier trouve dans son habitation, non pas l'agrément, mais la propreté, mais la salubrité, il s'y plaira il y restera. Au contraire, supposez, ce qui est malheureusement trop fréquent, un air méphitique, des émanations nauséabondes, il s'empressera de le fuir pour aller chercher au dehors des distractions trop souvent dangereuses et dont l'abus conduit presque toujours à l'insensibilité et à l'abrutissement. On l'a remarqué avec raison, l'insalubrité du logement, qui amène le dégoût du foyer domestique, est l'un des actifs pourvoyeurs du cabaret. — Et de la sorte les liens de famille se relâchent, les vices sont encouragés et le désordre se multiplie (1) ».

« Il est hors de doute, dit encore M. Heurtaux Varsaveaux que le logement misérable ne soit le plus sûr pourvoyeur de la buvette. Dans cette première partie de notre enquête nous n'avons rencontré aucun intérieur propre, attrayant, où le père puisse rentrer avec plaisir pour se

1. Rapport de M. de Riancey.

reposer en famille des fatigues de sa rude journée » (1).

Dans ces immenses maisons vraies cités ouvrières, où parfois plus de quatre-vingts ménages s'entassent pêle-mêle, comment cette vie de famille serait-elle possible ? Pour donner de la lumière et de l'air à ces pauvres chambras trop souvent sombres et étouffantes ou ouvre la porte sur le couloir commun ; les voisins, les voisines entrent pour causer, les enfants attirés par d'autres enfants les rejoignent dans la cour commune où ils restent sans surveillance ; de dangereuses et mauvaises connaissances se font entre jeunes gens ; enfin toutes ces circonstances sont autant de dissolvants pour l'intimité et d'obstacles à une éducation morale solide et sérieuse.

Que dire de la promiscuité inouïe de ces locaux ? de celle des garnis où parfois on trouve dix lits par chambre et 2 ou 3 personnes par lit ! Quel danger pour le corps. Quel plus grand danger encore pour la moralité que la réunion forcée de ces gens de toutes sortes, de toutes conditions, où l'homme sans aveu rencontre l'ouvrier encore honnête qu'il cherchera à débaucher et à entraîner pour « faire quelque mauvais coup », où se retrouveront des êtres dégradés, propagateurs du vice qu'ils apprendront à leurs compagnons de hasard plus jeunes ou plus inexpérimentés qu'eux ? Comment ne pas voir dans cette promiscuité une occasion favorable au désordre des mœurs et au concubinage ? Les statistiques et les rapports sont là encore pour nous l'attester.

1. *Réforme sociale*, 16 juillet 1888. « Les petits logements à Nantes.

« Il nous a été donné de constater par nous-même les déplorables conséquences de la promiscuité dans les grandes cités ouvrières sur la moralité de l'ouvrier. Nous croyons être au-dessous de la vérité en estimant que la proportion des concubinages, vis-à-vis des ménages réguliers, atteint au moins un quart » (1).

M. Wolowski ayant, au cours du vote de la loi de 1850, proposé un amendement, appuie sa demande par la citation de faits, et voilà ce qu'il nous dit tenir de la bouche d'un ingénieur au cours d'une visite de logements ouvriers nouvellement construits à l'établissement industriel du Grand Hornuc en Belgique. — « J'interrogeai l'ingénieur préposé à la direction de l'établissement du Grand Hornuc sur les effets moraux qu'avait entraînés la construction de ces logements. Savez-vous ce qu'il m'a répondu ? Le voici : « Un seul fait vous traduira ces effets moraux : avant la construction de ces logements, sur cent ménages d'ouvriers, il y en avait à peine dix qui avaient été sanctionnés par la loi du mariage, et quatre-vingt-dix unions étaient illégitimes. Depuis que ces maisons ont été construites, la vie de famille a pu se développer dans l'enveloppe extérieure qu'on lui avait donnée et la proportion inverse existe ». Nous avons pu constater sur cent ménages d'ouvriers, quatre-vingt-dix unions légitimes. Voilà l'effet produit par la construction de logements salubres substitués à cette promiscuité révol-

1. *Réforme sociale*, du 16 juillet 1888.

tante qui réunissait les ouvriers dans des garnis avant la construction de ces nouvelles maisons » (1).

Voilà un exemple qui vaut à lui seul toutes les démonstrations. Les faits d'ailleurs parlent par eux-mêmes, et d'une façon si claire qu'il se trouvera, ce nous semble, peu de gens sensés pour les nier.

Sans doute les causes d'immoralité sont multiples et il serait injuste d'attribuer son progrès à la seule insalubrité du logement, mais nous soutenons qu'elle en est une des causes importantes et qu'à tous points de vue le législateur a le devoir de chercher à améliorer par les moyens justes et légaux l'habitation de l'ouvrier, car « c'est le centre de ses affections, le lieu de son repos ; pour l'ouvrier isolé ou célibataire, un bon gîte n'est pas moins nécessaire que pour le père de famille ; plus il est salubre, spacieux et commode, plus il lui sert à réparer ses forces affaiblies par le travail ; celui qui vit en famille a un besoin plus pressant encore d'un logis semblable, qui puisse contenir tous les siens sans encombrement et leur offrir un abri suffisant » (2).

Enfin nous considérons la question du logement comme ayant une haute portée au point de vue social ; rien n'irrite la classe ouvrière lorsqu'elle est misérablement logée, comme de comparer ses habitations malsaines avec ces splendides maisons qui s'élèvent aujourd'hui dans

1. Dall., 1850, 4^e partie, p. 79.

2. Frégier, *Des classes dangereuses de la population dans les grandes villes*, t. II, p. 125 et s.

les nouveaux quartiers. Des voix plus autorisées que la nôtre ont déjà émis cette opinion : « La cherté des loyers et la mauvaise installation du logement sont, dit M. Cheysson (1), pour la population pauvre de nos cités, des sources incessantes de souffrances, et dès lors d'irritation contre le propriétaire, le capital et la société. On ne fera jamais le compte des haines attisées par le « *Terme* » au cœur des prolétaires.... L'ouvrier chassé parce qu'il a trop d'enfants, celui qui les voit lentement minés par cette malaria parisienne plus délétère que celle des marais Pontins, conçoit contre l'état social dont il se dit la victime, des ressentiments farouches dont l'explosion n'est qu'une affaire d'occasion et de circonstances.

Avant de nous livrer à une analyse critique de la loi de 1850, quelques observations générales sur cette loi sont nécessaires. Elle constitue avons-nous dit, le premier effort sérieux tenté pour améliorer l'habitation du pauvre et de l'ouvrier.

A un point de vue plus général il nous semble même que cette loi est une innovation ; elle est l'une des premières qui consacre le droit de l'Etat, droit dont il a tant usé depuis, de s'immiscer dans les affaires des particuliers. Jusqu'alors l'Etat n'avait pas cru pouvoir intervenir directement lorsqu'il se trouvait en face de certaines questions d'ordre absolument privé. Il est évident qu'ici il va se trouver en lutte avec un droit fondamental et

1. Cheysson, *La question des habitations ouvrières en France et à l'étranger*, p. 24. Br. Masson, 1886.

essentiel : la propriété. Le Code civil définit la propriété dans son article 644 « le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ». Or, par la loi de 1850, le législateur va précisément poser certaines limites à ce droit, lui imposer des restrictions dans l'intérêt de la généralité et s'immiscer ainsi dans des affaires d'ordre absolument privé.

Voilà certes qui est nouveau, et ce n'est que dans notre siècle de centralisation à outrance que l'Etat a cru pouvoir porter atteinte dans une certaine limite, juste souvent, à l'exercice de droits naturels et primordiaux.

C'est ainsi que nous l'avons vu en ce même siècle, s'attaquer, par exemple, au principe de la liberté individuelle, en limitant à un nombre d'heures déterminé le travail des femmes et des filles mineures.

Nous disons que cette loi de 1850 porte atteinte à la propriété : en effet, par elle, le propriétaire sera gêné dans l'exercice de son droit, il devrait pouvoir louer comme bon lui semble sa maison, et dans l'état où elle se trouve si le locataire la trouve bien ainsi ; et voilà qu'on vient le forcer à faire des réparations, ou lui interdire même de louer son immeuble. Autant d'atteintes directes à son droit de propriétaire, mais atteintes justifiées par l'intérêt général qui se trouve ici en jeu.

Nous verrons d'ailleurs que le législateur très respectueux de ce droit n'a osé le limiter qu'avec d'extrêmes précautions et une grande prudence.

Cette loi était utile et venait à point. Les divers conseils ou commissions créés par les lois précédentes n'avaient été chargés, en quelque sorte, que de l'étude théorique des mesures d'assainissement. Ils centralisaient les plaintes et les rapports, pouvaient donner des avis précieux sur les questions d'hygiène, mais là s'arrêtait leur mission ; point de décision à prendre en ce qui concerne la propriété privée, point d'initiative ; ces commissions ont les mains liées sans doute par le respect dû à la propriété privée. Il s'ensuit que leur rôle de comité purement consultatif ne pouvait avoir aucune influence réelle sur la situation des habitations insalubres.

La Chambre de 1850 (1) s'en aperçut enfin et s'occupa de doter la France, à l'unanimité, d'une loi énergique, large, pouvant permettre aux autorités compétentes de lutter efficacement contre le « fléau des mauvais logements » et leur accordant, dans ce but, des pouvoirs étendus et bien déterminés.

La loi de 1850 a-t-elle tenu toutes ses promesses ?

1. Cette loi fut précédée de quelques publications qui émurent l'opinion publique. Ce furent le livre de M. Frégier : *Des classes dangereuses dans les villes*, paru en 1840, les publications de MM. Blanqui et Villermé décrivant des logements de Rouen et de Lille. En 1848, M. de Vogué proposa à la Chambre de s'occuper des logements insalubres. M. de Melun fit ce projet sien et le 14 juillet 1848 proposa une loi en 5 art. sur ce point. M. de Riancey lut son rapport dans la séance du 8 déc. 1849. Le projet de loi confectionné par lui et la Commission chargée d'examiner la proposition de M. de Melun s'écartait beaucoup du texte proposé par ce dernier. Ce projet fut adopté et voté à l'unanimité des voix, le 13 avril 1850.

C'est ce que nous verrons dans la suite de cette étude. Mais il était logique, semble-t-il, de chercher à rendre le foyer domestique sain et habitable avant de s'occuper d'assurer sa stabilité et sa transmission comme on le fait de nos jours.

La loi de 1850 a eu du moins la louable ambition d'inaugurer une ère nouvelle dans la vie de l'ouvrier pauvre.

Voici d'ailleurs comment ses auteurs caractérisaient le but qu'ils poursuivaient : « La loi que nous vous proposons, disait M. de Melun, est une loi nécessaire, indispensable, une loi qui ne viole aucun principe ; qui s'appuie sur les autorités les plus respectables, qui, loin de jeter le trouble dans les villes, comme on pourrait le supposer, fournira aux administrations dévouées, si nombreuses dans notre pays, les moyens non pas de faire disparaître complètement, nous ne pouvons avoir cette prétention, mais d'adoucir, d'atténuer le mal, qui aujourd'hui énerve, démoralise et décime nos populations (1) ».

Avant de déterminer quelles autorités ont mission de tirer parti de cette loi bienfaisante, nous consacrerons un premier chapitre à préciser les caractères des logements auxquels elle est susceptible de s'appliquer.

1. Discours de M. de Melun. Jourdan, p. 33.

CHAPITRE PREMIER

A QUELS LOGEMENTS S'APPLIQUE LA LOI DE 1850

§ 1. — Il faut d'abord qu'il s'agisse de logements ou dépendances de logements.

L'article 1^{er} le dit textuellement :

A. Que faut-il entendre par ce mot « Logement » ? Le mot logement est vaste ; il comprend toutes les constructions servant à l'habitation de l'homme, telles que chambres à coucher, salons, salles à manger, couloirs, cuisines même les ateliers et boutiques attenants aux habitations. Le Conseil d'Etat a décidé (1) qu'une arrière boutique étant située entre une cuisine et un magasin faisait partie de l'habitation et était soumise par là même à la loi de 1850.

Les ateliers et manufactures indépendants y échappent au contraire, ainsi qu'il ressort d'une proposition de M. Wolowski, tendant à ce que la loi fût applicable aux manufactures et ateliers, et qui fut repoussée (2).

Il en est de même de tous les établissements publics,

1. Arrêt du 6 août 1878. Lebon, 78, p. 836.

2. Dall., 50, 4, 78, note 2.

halles, marchés, écoles, hôpitaux, casernes..., etc.. ils échappent à la loi de 1850, au moins pour toutes les parties de ces locaux affectées au public, dont la police rentre, au point de vue de l'hygiène, dans les attributions des conseils de l'hygiène publique : la commission des logements insalubres ne pourrait visiter que les parties des édifices servant d'habitation privée (1).

Les garnis sont-ils atteints par la loi de 1850 ? Oui, sans contredit, ils y sont soumis en ce qui concerne l'hygiène. Le rapporteur de la loi, M. de Riancey, passant en revue les habitations atteintes par le projet de loi, disait : « En premier lieu les maisons garnies. Peut-il y avoir des doutes pour celles-là ? En aucune façon ; elles sont déjà placées par la loi du 22 juillet 1791, par l'art. 475 C. Pénal et par l'ordonnance du 15 juin 1832, sous la surveillance immédiate de la police, qui y a obligatoirement ses entrées. Seulement cette action doit-elle se borner à la sûreté des personnes, ou peut-elle s'étendre jusqu'à la salubrité intérieure du logis ? Peut-on exiger la tenue des registres, la tranquillité des chambres ; et ne peut-on pour la moralité, pour la santé, pour la vie des malheureux qui y sont entassés, prescrire la propreté des cours et l'aération des réduits infects qui suffoquent les agents de la police eux-mêmes ? Voilà où se borne notre prétention. » (2)

1. Jourdan, p. 43, 44. Sanlaville, *Les logements insal.*, p. 8. *Des Cilleuls*, Commentaires de la loi de 1850, p. 16.

2. Dall. 50, 4, 76, note 1.

Il est donc certain que la loi de 1850 s'applique aux garnis, et on ne peut que regretter le défaut d'énergie de ses dispositions, en visitant ces réduits misérables où s'entasse la population flottante des grandes villes, en lisant la description de ces lieux « où la pourriture physique donne à peine une idée de la corruption morale. » (1) Les garnis sont soumis quant à la tenue de la maison et à la sûreté des personnes à la surveillance de la police municipale, et quant à la salubrité et aux mesures d'hygiène à la loi du 13 avril 1850.

La police municipale a en outre le droit d'édicter certains règlements pour la salubrité intérieure des garnis, malheureusement ces règlements ne sont efficaces et observés qu'à Paris ; dans les autres villes il n'y a plus sur ce point que « des arrêtés surannés ou insuffisants » (2).

Nous trouvons au contraire à Paris, de nombreuses ordonnances du préfet de police ayant trait à la salubrité des garnis (Ord. du 15 juin 1832, 7 mai 1878, 25 octobre 1883).

B. L'article 1^{er} parle des logements et *dépendances* ; que veut dire ce mot dépendances ?

Il est évident que si l'on s'en tenait aux *logements* proprement dits, beaucoup de constructions échapperaient à la loi par là-même qu'elles ne sont pas précisément un

1. *Réforme sociale*, du 16 juillet 1888. *Les petits logements à Nantes* (déjà cité). M. Heurtaux-Varsaveaux, p. 113.

2. *Réforme sociale*, du 1^{er} déc. 1888. *De l'assainissement des logements insalubres*, par M. du Sel des Monts, p. 550.

lieu d'habitation au sens strict du mot : telles sont par exemple, les étables, les lieux d'aisance, les ruelles..., etc., il fallait donc une expression assez large pour les comprendre toutes ; le législateur a choisi le mot *dépendances*. Il est large, trop large peut-être, car il a suscité nombre de difficultés et de contestations. Il fut introduit dans notre article sur la demande de M. Loiset, et la discussion semble indiquer qu'il désigne les rues, ruelles et cours intérieures aussi bien que les logements (1), mais il est nécessaire d'entrer dans quelques détails au sujet de la portée de ce mot *dépendances*. Comprend-il par exemple les cabinets d'aisances ? La jurisprudence se décide pour l'affirmative ainsi qu'il ressort de plusieurs décisions du Conseil d'Etat (2).

La jurisprudence comprend même sous cette dénomination la partie d'un canal établi au pied d'un château ou d'une maison quelconque et recevant directement les matières provenant des cabinets d'aisances (3). Mais cette partie là seulement.

Les étables attenantes à l'habitation tombent aussi sous l'application de la loi, grâce au mot *dépendances*. Au cours de la discussion, M. Roussel ayant proposé un amendement réclamant que dans les communes rurales, où se déclarent plus particulièrement des épizooties, la commission fut obligée de visiter les étables, M. de Melun

1. Dall., p. 50, 4, 78, note 3.

2. Conseil d'Etat, 1^{er} août et 5 déc. 1884. Dall. 86, 3, 25.

3. Cons. d'Etat, 18 janv. 1889, D. 90, 3, 31.

lui fit cette réponse : « La Commission repousse l'amendement, parce que s'il a pour but de s'occuper des logements rendus insalubres par la présence des animaux, au point de vue de la santé des hommes, un précédent article permet d'appliquer la loi aux *dépendances* des habitations : donc l'amendement sous ce rapport est inutile. S'il a pour but de s'occuper de la santé des animaux, c'est tout à fait en dehors du but que se propose le projet de loi » (1).

L'amendement fut en effet rejeté et les étables sont visitées par la commission, s'il y a lieu, précisément à titre de dépendances (2).

Une importante question souvent soulevée devant les tribunaux est celle de savoir si les ruelles, passages, cours, en un mot les voies privées sont comprises dans l'acception du terme *dépendances*.

Et d'abord, il est certain que les *rues* n'y sont pas comprises ; elles sont des voies publiques, soumises à ce titre à l'autorité municipale (3).

Mais que penser des ruelles, impasses, passages, cités, etc., appartenant à des particuliers ? Quelle est l'autorité compétente pour surveiller la tenue et remédier à l'insalubrité de ces voies ?

Pour répondre clairement à cette question, il nous faut distinguer les voies privées ouvertes, des voies privées fermées

1. Dall., p 50, 4, 78, note 6.

2. Dalloz, *Jurisp. gén.*, *Salubrité publ.*, n° 48, p. 679.

3. Dall., P. 81, 2, 164, note 1.

Les voies ouvertes, tant qu'elles sont ouvertes, relèvent de la police municipale qui a le droit et le devoir de les surveiller, la commission des logements insalubres est, au contraire, tout à fait incompétente. Une décision du Conseil d'Etat, en date du 25 juillet 1873 l'a ainsi décidé (1). Un arrêté du 28 janvier 1874 du Conseil de préfecture de la Seine a été rendu dans le même sens : « Considérant, porte-t-il, que si la Commission des logements insalubres a qualité pour rechercher et indiquer les mesures indispensables d'assainissement de ces logements, son action ne peut, aux termes de la loi du 13 avril 1850, s'étendre qu'aux dépendances desdits logements... Considérant que la rue Durantin, quoique n'étant pas classée, est une voie de 281 mètres de longueur et de 10 mètres de largeur qui met en communication la rue Ravignan et la rue Tholozé ;

Qu'elle est bordée, dans tout son parcours, de maisons appartenant à différents propriétaires... etc.

Que dans ces circonstances, la dite rue ne peut être considérée comme une dépendance des maisons riveraines dans le sens de la loi du 13 avril 1850.

Que dès lors ce n'était pas à la Commission des logements insalubres et au conseil municipal de la ville de Paris qu'il appartenait de prescrire au requérant les mesures propres à procurer l'assainissement, etc... » (2).

1. Dall., P. 74, 3, 44. Sirey, 1875, II, 127.

2. Arrêté du Cons. de préf. de la ville de Paris, 28 janvier 1874. Jourdan, ouv. précité, p. 205.

La jurisprudence administrative est constante en ce sens (1). Donc pas de difficultés pour les voies privées *ouvertes*. Mais elles peuvent toujours être fermées soit par ordre de l'administration (2) soit par la volonté des propriétaires (3). C'est alors la Commission des logements insalubres qui devient compétente pour s'en occuper, car ces voies deviennent des dépendances de logements.

Pour qu'elles soient considérées comme *fermées*, il suffit qu'elles soient munies de grilles, pouvant être closes au gré du propriétaire, ainsi que l'a décidé un avis du Conseil d'Etat du 9 juin 1870 au cours d'un conflit élevé entre le préfet de la Seine et le préfet de police (4).

Remarquons, pour en finir avec la portée très large des mots « logements » et « dépendances » que notre loi s'applique à toute espèce de logements. Elle n'est pas restreinte aux seuls logements pauvres ou urbains, elle s'étend aussi à ceux des riches et à ceux des campagnes, à ceux appartenant à une personne civile comme à ceux d'un simple particulier, sans restriction, ni exception (5).

1. Arrêté du Cons. de préf. de la Seine, 26 juillet 1882. *Rev. gén. d'ad.*, 1882, III, 192. 30 nov. 1886. Jourdan (ouv. cit.), p. 206. Cons. d'Etat, 1892. Dall., P. 93, 3, 58.

2. Déc. du Cons. d'Etat, des 10 janv. 1845, 13 mai 1846. Jourdan, *op. cit.*, p. 48.

3. Cour de Cassation, 13 mai 1854 et 27 juillet 1854. Sirey. 1855 I. 476.

4. Jourdan (ouv. préc.) p. 186. Arrêté de la Cour d'appel de Paris. 21 mai 1887, p. 323. V. aussi même ouvrage. Arrêtés du Cons. de Préf. de la Seine. 1^{er} fév. 1887. 28 fév. 1888. p. 207.

5. Arrêt du Cons. de Préfect. du 8 août 1886. Jourdan, ouv. préc. p. 202.

Toutefois, dans les campagnes la loi reste à l'état de lettre morte ; sans doute l'insalubrité y est moins à craindre que dans les villes à cause de l'air qui s'y trouve plus pur et plus vif, à cause aussi de la moins grande agglomération des habitations ; on y rencontre néanmoins plus d'un logement malsain, plus d'une construction insalubre, et le rôle des Commissions serait loin d'y être inutile. « L'habitation de la campagne est nuisible surtout à cause de l'encombrement forcé de ses habitants, hommes, animaux (1) ».

Et à propos des logements des petites villes où l'on pourrait croire l'insalubrité moindre que dans les grands centres, voici ce que nous lisons : « La caractéristique de toutes ces maisons, c'est l'humidité, l'étroitesse des pièces, le trop grand nombre d'habitants et le défaut d'air et de lumière. Les déchets humains n'ont aucune issue, ou s'ils en ont une, elle est imparfaite et même souvent dangereuse » (2). « Des phthisiques et des dysentériques, ne disons qu'un mot : la majorité des cas est fournie par les habitants de ces petits logis. C'est le champ le plus fertile, malheureusement, que l'on puisse rencontrer sous ce rapport » (3).

1. « Influence des logements sur la santé des habitants des petites villes et des communes rurales du départ. de l'Oise, » par G. Baudran, secrétaire du conseil d'hygiène de l'Oise. Beauvais, Imprimerie centrale 1895. Brochure, p. 17.

2. Baudran, *op. cit.*, p. 7.

3. Baudran, *op. cit.*, p. 19.

§ 2. — Les logements doivent être mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager.

L'intention du législateur, en prescrivant cette condition, a été, comme on le voit en lisant le rapport, de respecter les droits de la propriété privée ; il reconnaît que le propriétaire doit sans doute rester soumis aux règlements qui portent sur les parties extérieures de son habitation, comme à ceux par exemple qui ordonnent l'écoulement des eaux ménagères, le nettoyage des cours, mais le législateur s'arrête sur le seuil de cette maison, la force des lois est tenue en échec par le respect dû à la propriété. « L'indépendance du foyer domestique, le libre usage, la libre disposition de la chose qui appartient à un citoyen commandent le respect le plus sévère, car ce sont là les premières assises de l'ordre social, les premières garanties de la liberté humaine. Aussi, messieurs, s'il s'était agi de porter à ces principes salutaires la plus légère atteinte, même dans l'espérance d'un grand bien, nous aurions dû reculer, parce que ce bien apparent aurait caché le péril le plus redoutable et le plus assuré (1) ».

« D'ailleurs la loi ne peut défendre au propriétaire que ce qui nuit à autrui ; s'il veut se nuire à lui-même, elle ne saurait l'en empêcher (2) ».

Tels sont les principes qui ont guidé le législateur.

1. Dall. P. 50, 4, 76, col. 1.

2. Dall. P. 50, 4, 76, col. 2.

On ne peut certes le blâmer d'avoir pris en considération le respect dû à la propriété ; les pouvoirs publics ne sauraient agir avec trop de réserve et de circonspection quand il s'agit d'apporter des entraves, si légères soient-elles, à l'exercice du droit d'*usus* et d'*abusus* qui appartient au propriétaire.

Il ne pouvait donc être question d'appliquer à la maison occupée par le propriétaire les mesures prises pour les immeubles loués, mais de là à l'abstention complète de tout contrôle et de toute police il y a un abîme. Le législateur, par excès de prudence et de considération pour la propriété, semble presque s'être tout à fait désintéressé de la santé et de la vie du propriétaire pour reporter sur le locataire toutes ses faveurs et ses paternelles précautions. Il protège jalousement celui-ci, pour laisser à celui-là ce qu'on a justement appelé le droit au suicide.

Il semble qu'il avait beaucoup de raisons pour décider l'application de la loi aux maisons habitées par le propriétaire, car il suffit qu'une maison soit malsaine pour devenir un foyer d'infection, pour que les maladies épidémiques s'y déclarent et « se communiquent aux maisons voisines et ensuite à des villes entières (1) ». En se nuisant à lui-même le propriétaire nuit à autrui. « En matière de salubrité, ce qui peut nuire à un individu est un danger pour tout le monde. Pourquoi serait-il plus permis au propriétaire qu'au locataire de transformer sa

1. Dall. *Rép.* 39. Sal. Pub. ch. 2 n° 43. p. 678 et aussi Dall. *Suppl. au répertoire.* V. Sal. pub. n° 3. p. 785.

maison en un charnier immonde, qui, en temps d'épidémie, répandrait la contagion dans tout le voisinage ? Les Anglais n'ont point connu ces scrupules et ils ont placé l'intérêt de la santé publique avant le respect de la propriété et du domicile privé (1) ».

D'autres auteurs encore s'étonnent de voir les scrupules de la loi française et citent l'exemple de l'Angleterre (2). L'un d'eux (3), même fait cette remarque c'est « que la contrainte en matière sanitaire n'a nulle part été admise comme dans les Etats les plus foncièrement conservateurs, les plus jaloux de maintenir l'intégrité des droits de l'individu, savoir dans les pays de race anglo-saxonne, et très particulièrement en Angleterre et en Ecosse. »

Voici des exemples qui devraient, semble-t-il, encourager le législateur à prescrire des mesures plus rigoureuses.

En faveur de l'intervention du pouvoir public il y avait ici une raison majeure qui a prévalu en Angleterre et aurait dû de même prévaloir en France, sur le respect dû à la propriété ; c'est la raison de l'intérêt général et public. Puisqu'une maison malsaine peut être un danger public, il ne fallait pas hésiter à y pénétrer au nom d'un

1. *Réforme soc. De l'assainissement des logements insal.*, par du Sel des Monts, 16 nov. 1888, p. 479-480.

2. *Les log. ins. et la loi de 1850*, p. Emile Laurent, prés. du cons. de préf. de la Seine. Broch. Guillaumin, Paris.

3. *L'amélioration du logement*, par Louis Wuarin, prof. à l'Université de Genève. Brochure, Genève, Eggiman et Cie, 1895. p. 13.

intérêt supérieur pour y apporter des améliorations dont le propriétaire eût été le premier à bénéficier, quitte à prescrire aux commissions une sévérité moins grande lorsque le propriétaire est seul à y habiter avec sa famille et à leur ordonner d'agir seulement au cas où l'insalubrité de la maison est un danger réel pour les habitations voisines. Ce serait protéger à la fois et le propriétaire dans une certaine mesure et les voisins.

L'art. 1^{er} met les usagers et les usufruitiers sur le même rang que le propriétaire ; ils jouissent en effet de droits qui sont des démembrements du droit de propriété ; ils sont maîtres chez eux, et ont, en conséquence, le privilège de pouvoir se nuire impunément, sans avoir à redouter les bienveillantes rigueurs de la loi de 1850. Le nu propriétaire qui occuperait un logement à titre onéreux devrait, au contraire, être assimilé, croyons-nous, au locataire. Nous assimilerons l'emphytéote non pas à l'usufruitier ou au propriétaire mais au locataire, car suivant nous l'emphytéose n'est pas un démembrement du droit de propriété mais simplement un bail à long terme (1).

Les domestiques doivent être assimilés, croyons-nous, au propriétaire lorsqu'ils logent chez lui, car alors ils font partie de la famille : habitent-ils en dehors un logement séparé, la loi s'applique à eux comme à des locataires (2).

1. Baudry-Lacantinerie. *Précis de droit civil*. 6^e édit. 1896. T. I, p. 691, n^o 1.291. *Contrà*, Jourdan, *op. cit.*, n^o 42.

2. Jourdan : *Lég. sur les loy. insal.* p. 57.

Il arrive souvent que les domestiques se trouvent logés d'une façon absolument malsaine, dans des greniers sans air, ou des chambres sans jour ; et la loi de 1850 sera sans pouvoir pour remédier à cette situation si les domestiques habitent chez le propriétaire, avec lui. Voilà certes une conséquence qui milite énergiquement en faveur de l'opinion que nous émettions tout à l'heure, à savoir : l'extension des dispositions de la loi aux maisons occupées par le propriétaire, ou tout au moins serait-il nécessaire qu'un article spécial protégeât les domestiques et les considérât comme des locataires à ce point de vue. C'est l'avis de M. Emile Laurent.

« Il semble, d'ailleurs, dit-il, qu'il faille faire justice de cette théorie de la liberté du suicide qui n'est inoffensive, au point de vue social, qu'autant qu'elle ne nuit pas à la liberté d'autrui... On oublie que l'habitation, par un propriétaire, d'une maison insalubre est un suicide d'une nature toute particulière (p. 18). Lorsqu'un propriétaire habite en famille un logement insalubre, il ne nuit pas qu'à lui-même, il nuit encore à ses domestiques, à sa femme, à ses enfants, et si ces derniers contractent des maladies scrofuleuses, par exemple, ou des maladies de la peau, ils nuiront aux enfants du voisinage, et par conséquent à beaucoup d'autres qu'au propriétaire lui-même. Si cette maison ainsi habitée devient par suite de son insalubrité même un foyer de maladies contagieuses ou épidémiques... etc., soutiendra-t-on que la liberté du suicide laissée au propriétaire n'a

point nui à la cause publique, n'a point lésé les intérêts généraux » ?

« Le caractère spécial des lois de salubrité c'est de protéger l'individu contre son insouciance, contre son ignorance, contre son absence de raison ou de bon sens. La santé publique est faite de santés individuelles. La population d'un pays est faite d'existences particulières. Il faut améliorer les conditions d'existence de quelques-uns pour qu'elles ne mettent pas en péril la santé de tous » (1).

M. Emile Cacheux est du même avis ; il déplore le logement des domestiques dans les villes et donne des chiffres éloquentes à l'appui de son dire. Il établit par une statistique dont il est l'auteur que la mortalité des domestiques à Paris a été en 1853 de 155,8 0/00 tandis que celle des ouvriers en coton ne dépassait pas 27 0/00. Et il n'hésite pas à attribuer ce taux élevé de mortalité aux étroites dimensions des mansardes où couchent les domestiques, à l'obscurité et à l'insalubrité des cuisines où ils vivent (2).

Notre loi s'applique sans contredit aux concierges ; c'est ce qui résulte du passage suivant du rapport de M. de Riancey. « Combien de fois n'a-t-on pas à gémir sur le sort des portiers dont les habitations, dont les loges, pour se servir du mot énergique qui les peint et

1. *Les log. insalubres et la loi de 1850*, par Em. Laurent, p. 17 et 18.

2. *L'état des habitations ouvrières à la fin du XIX^e Siècle*, op. cit., p. 13.

les condamne, sont si souvent d'une insalubrité mortelle (1) ».

Ainsi l'intention du législateur est évidente et plusieurs arrêts sont venus la confirmer (2).

Toutefois il en est ainsi parce que « le concierge est un agent d'un caractère mixte qui relève à la fois du propriétaire et du locataire et qui est logé en dehors de l'habitation du propriétaire, à des conditions onéreuses puisque le logement représente une partie du salaire affecté à ses services (3) ». Si au contraire son logement se confond avec celui du propriétaire et qu'il lui serve par exemple de domestique dans la même habitation, la loi du 13 avril 1850 cesse de s'appliquer à lui (4).

Notre loi est donc faite pour les *locataires* : « Si le propriétaire tire un parti quelconque de ses constructions, dit le rapporteur, s'il les loue ou les fait occuper par des tiers, alors la loi intervient parce qu'elle a le droit incontestable d'interdire ce qui peut être nuisible ou dommageable, parce que, dans le contrat tacite ou exprès qui résulte du louage, par exemple, elle a le droit de régler les conditions qui lui paraîtraient immorales ou illicites ; bien plus, parce qu'elle se porte garant du mode même et de la jouissance de l'objet loué. Pourquoi donc, en vertu

1. Dall. P. 50, 4, 75, col. 3.

2. Cons. d'Etat, 27 juillet 1859. Rec. Cons. d'Etat, p. 520. Sirey 1860. II, 347. Conseil d'Etat 3 déc. 1864. Dalloz, P. 65, 3, 41. Cons. d'Etat 1^{er} août 1884. Lebon, p. 691.

3. Conseil d'Etat, 1^{er} août 1884, n° 222.

4. *Observ. min. des trav. publics*. Dall. P. 1865, 3, 41, note 2.

d'un sentiment d'humanité et de moralité publique, pourquoi n'imposerait-on pas au propriétaire le devoir de mettre les logements qu'il concède dans un état tel qu'ils ne puissent compromettre ni la santé ni la vie de leurs habitants ? » (1).

Remarquons que, en vertu de ces considérations supérieures, la loi de 1850 viole absolument le principe de la liberté des conventions. Le locataire a pu accepter de louer une maison dont il a parfaitement connu toute l'insalubrité ; la convention n'a rien d'illicite ; la commission pourra cependant contraindre le propriétaire à faire des réparations que le locataire n'a point demandées (2), elle interviendra ainsi, pour les modifier, dans les conventions des parties, et cela, au nom du principe de l'intérêt général. Elle pourra même, toujours au nom de ce principe, et, violation plus grave de la liberté des conventions, interdire l'habitation du logement insalubre et contraindre par suite le locataire à chercher un autre logis. Nous voyons d'ailleurs la loi porter atteinte dans d'autres cas au droit du propriétaire, par exemple la loi du 10 juillet 1894, qui dans son article 2, oblige à Paris les propriétaires des maisons riveraines d'une rue pourvue d'un égout public, à faire écouler directement à l'égout les matières des cabinets d'aisances. Et précisément l'exposé des motifs justifie cette violation du droit de propriété par la raison d'un droit supérieur, celui de la santé publique. « La loi peut et doit restreindre les droits inhé-

1. Dall. P. 50, 4, 76, col. 2.

rents à la propriété, dit-il, quand l'intérêt public est en jeu (D. P. 95. 4. 56, note 4) ».

La loi de 1850 ne prescrit donc des mesures que lorsqu'il s'agit de maisons occupées par d'autres que le propriétaire.

S'ensuit-il que l'autorité municipale soit tout à fait désarmée lorsqu'elle se trouvera en face d'une habitation ou dépendance insalubre occupée par le propriétaire lui-même.

Non assurément. L'art. 97 de la loi du 5 avril 1884 charge le maire en qualité de chef de la police municipale d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique, il devra donc prendre des arrêtés en vertu de cet article pour interdire tout ce qui pourrait nuire à la salubrité publique, seulement ici il n'a plus des droits aussi étendus que lorsqu'il fait exécuter les mesures prescrites par le Conseil municipal en vertu de la loi du 13 avril 1850, il ne peut pas déterminer sans excès de pouvoir les mesures à employer, mais il doit se contenter d'ordonner au contrevenant quel qu'il soit, de faire disparaître la cause d'insalubrité. Ce dernier choisira tel moyen qu'il lui plaira pour exécuter l'ordre qu'il aura reçu. Il en a été ainsi décidé nombre de fois (2).

Un arrêt de la Cour de cassation du 28 juillet 1893

1. Arrêté du Cons de préf. de la Seine. 13 juillet 1869. Jourdan, *op. cit.* p. 212.

2. Cassation, 5 mai 1865. D. P. 68-3-17, Cass. 26 mars 1887. D. P. 88, 4, 240, Cass. 28 juillet 1893. D. P. 96, 1, 52. Cons. d'Etat, 13 mai 1882. Affaire Calazzi, D. P. 83, 3, 121.

décide qu'il appartient au maire d'enjoindre à un particulier de faire cesser une cause d'insalubrité existant sur son fonds, mais qu'il excède ses pouvoirs en déterminant la nature des mesures à employer, alors du moins qu'il n'est pas établi que la mesure imposée par l'arrêté soit la seule efficace. Telles sont les limites imposées au pouvoir du maire, ou à Paris du Préfet de la Seine.

Une question délicate se pose ici à propos du *locataire constructeur*.

Un locataire a bâti sur un terrain qui lui est loué, à qui appartient la construction ? Au propriétaire du sol, par accession, l'art. 553 du Code civil nous le dit. Voilà le principe : si le locataire a bâti avec ses matériaux et que le propriétaire les garde à la fin du bail, ce propriétaire devra le remboursement de la valeur des matériaux et du prix de la main-d'œuvre, ou bien en cas de bonne foi du locataire, le remboursement de la valeur des matériaux ou d'une somme égale à celle dont le fonds se trouve augmenté (art. 555), mais dans le premier cas, celui d'un constructeur de mauvaise foi il pourra toujours opter, s'il le préfère, pour l'enlèvement des constructions aux frais du constructeur (art. 555 C. civ.). Il est donc bien considéré comme véritable propriétaire et le locataire comme un simple créancier (1). A plus forte raison est-il propriétaire des constructions, lorsqu'une convention

1. Arrêté de la Cour de cassation, 14 fév. 1849. 8 juillet 1851. Trib. de la Seine, 3 avril 1880, 13 janv. 1882, 4 nov. 1886. Cour de Rouen, 11 fév. 1869. Jourdan, *op. cit.* p. 61. 62.

passée avec le locataire constructeur lui en attribue la propriété. Dans ce cas il n'y a pas de difficulté : la loi du 13 avril 1850 s'applique au propriétaire du sol, il est responsable de l'insalubrité des constructions élevées sur son terrain, bien que par un tiers, parce qu'il est propriétaire de ces constructions (1). La loi s'appliquerait même, alors qu'il déclarerait par avance renoncer à faire valoir son droit sur les constructions du locataire.

Mais voici que des conventions passées entre le propriétaire et le locataire obligent celui-ci à enlever les constructions à la fin du bail en lui en attribuant positivement la propriété. Il est clair que, ce faisant, le propriétaire a entendu renoncer au bénéfice de l'accession (2), il serait donc injuste de lui faire supporter la responsabilité de l'insalubrité. C'est alors au locataire constructeur qu'il faut s'en prendre.

On fait même remarquer avec juste raison que dans ce cas, l'administration ne peut pas enjoindre au locataire constructeur de faire des travaux s'il habite lui-même les immeubles dont il a la propriété, car en vertu de la loi du 13 avril 1850, aucune injonction ne peut être faite au propriétaire d'une maison insalubre, qui occupe cette maison (3). Cependant le locataire constructeur doit-il supporter toutes les charges résultant de l'insalubrité

1. Sanlaville, *op. cit.* p. 9 et 10. Cons. d'Etat, 7 avril 1865. Dall. P. 1866, III, 4. Rouen, 26 fév. 1869. Dall. P. 1869, II, 141. Cons. d'Etat 17 mai 1895. Deverin-Lebon; p. 419.

2. Rouen, 11 fév. 1869. Dall. 1869, 2, 141.

3. Dall. *Supp. au Rép.*, Sal. Pub. n° 22, p. 790.

s'il n'habite pas lui-même cette maison, bien entendu ?

Nous croyons ici devoir faire une distinction. Il sera responsable de toute insalubrité résultant de constructions par lui élevées (1), même de l'insalubrité des ruisseaux et pavages par lui faits sur le sol, dans une cour ou dans un passage commun formant dépendance (2) ; mais le propriétaire du sol répondra de l'insalubrité résultant du sol lui-même pour humidité, défaut de pente, miasmes...etc., ainsi qu'il ressort d'un arrêt déjà cité (3).

« Considérant qu'on objecte que, dans ce cas (constructions appartenant aux locataires), le logement est complété par le sol qui lui sert d'assiette, que dès lors Moynet est propriétaire d'une partie du logement, que la loi de 1850 lui est donc applicable, surtout à raison des causes d'insalubrité, *tenant à la nature du sol* ou aux travaux dont ce sol a été l'objet ; mais que la convention excluant Moynet de tout droit à la propriété des logements ne laisse en ses mains que le sol nu, même pendant la durée du bail.... »

Nous croyons qu'on ne doit pas aller au delà ni imputer au propriétaire du sol l'insalubrité de constructions qui ne lui appartiennent nullement et dont il n'est aucunement l'auteur.

En résumé la loi du 13 avril 1850 ne s'applique ni au

1. Rouen, 26 fév. 1869. Dall. P. 1869, 2, 141. Cons. de Préf. de la Seine, 19 fév. 1879. Jurisp. des Cons. de Préf. 1879, p. 288.

2. Cons. de Préf. de la Seine, 5 fév. 1882. Dall. P. 1882, 5, 264.

3. Arrêt de la C. d'appel de Rouen, 11 fév. 1869. Jourdan, *op. cit.* p. 332. Conf. Jourdan, p. 64. Sanlaville, *op. cit.*, p. 10.

propriétaire, ni à l'usufruitier, ni à l'usager lorsqu'ils ont renoncé au bénéfice de l'accession, ni au locataire, constructeur lorsque, à défaut de conventions expresses il ne reste pas propriétaire de ces constructions.

Que faut-il décider lorsque l'immeuble insalubre appartient par indivis à plusieurs propriétaires, par exemple lorsque dans une cité, ils s'agit d'une cour, d'une rue privée dont il faut refaire le pavage ? L'administration pourra-t-elle s'adresser à un seul des copropriétaires pour obtenir l'exécution de ce travail ? Autrement dit l'obligation est-elle indivisible ?

Si elle l'est, celui des propriétaires à qui l'administration s'adressera sera tenu pour le total des réparations à effectuer sauf, bien entendu, les indemnités qu'il pourra réclamer ensuite aux copropriétaires (art. 1222. C. civil).

Si l'obligation est divisible au contraire, chaque propriétaire n'en sera tenu que pour sa part et portion. Un arrêt de la Cour de Rouen a admis pour un cas particulier la divisibilité de l'obligation, mais cela tenait, nous allons le voir, aux circonstances particulières de l'espèce, d'où l'on peut conclure que la règle générale est l'indivisibilité des poursuites. Cette solution est la seule qui rende pratique l'exécution des travaux prescrits, il serait en effet presque impossible à l'administration d'obtenir cette exécution s'il lui fallait poursuivre séparément chaque propriétaire.

« Considérant, dit en ce sens l'arrêt précité (1), que le

1. Cour de Rouen, 26 fév. 1869. Dall. P. 69, 2, 141.

passage a été laissé dans l'indivisibilité pour l'utilité commune des intéressés, que les droits de chacun s'étendent à la totalité et à toutes les parties de la chose ; qu'ils existent *in toto et in qualibet parte* ; que l'obligation de remanier ou de rétablir le pavage ayant été imposée au passage tout entier, grève chacune de ses parties quelque minime qu'elle soit ; que, pour chaque partie, le pavage, dans son exécution, n'est pas susceptible de division matérielle entre les vingt-huit intéressés et que dès lors, *il ne peut être exécuté par chacun que pour le total* ; que la même obligation se produisant pour les diverses parties du passage, il en résulte que chaque communiste est tenu de remanier le pavage en entier, conformément d'ailleurs aux principes d'indivisibilité, sauf son recours contre les cointéressés, que par suite, ce serait à bon droit que l'arrêté préfectoral aurait imposé cette charge à Moynet et Jeanson... »

Sans doute l'arrêt condamne finalement l'administration à mettre en cause tous les copropriétaires, mais seulement après avoir posé les principes généraux ci-dessus. Et pourquoi la condamne-t-il contrairement à ces principes ?

C'est « qu'en stipulant lors de l'adjudication, la communauté du passage, on a ajouté que c'était à la charge par les adjudicataires de le faire paver et de l'entretenir en bon état de viabilité dans la partie située au droit de leur sol, et seulement pour moitié dans le cas où le passage aurait été bordé de chaque côté par un des lots. »

Cet arrêt ne fait somme toute ici, que respecter la li-

berté des conventions : les parties ont réglementé l'indivision, il leur était loisible de le faire ; et si elles ont expressément stipulé la divisibilité de l'obligation c'est qu'évidemment le principe contraire était la règle et le droit commun.

Donc en principe et en dehors d'une convention contraire, l'administration peut s'adresser à un seul des propriétaires pour obtenir l'exécution totale des travaux d'assainissement prescrits (1).

§ 3. — Les logements doivent être insalubres.

Le paragraphe 1^{er} de l'art. 1^{er} exige cette condition trop évidente pour avoir besoin d'être démontrée, et le paragraphe 2 de ce même article ajoute :

« Sont réputés insalubres les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants. »

L'insalubrité n'est donc qu'une question de fait ; toute cause capable d'engendrer ou de perpétuer la maladie, de vicier l'air ou l'eau suffit pour que la loi soit applicable. Les cas d'insalubrité sont multiples et l'énumération en serait longue ; nous verrons plus loin les principaux ; citons seulement, à titre d'exemples, les dépôts d'immondices dans les cours ou les couloirs, le défaut d'aération, le mauvais aménagement des lieux d'aisances, l'humidité, etc.

1. Sanlaville, *op. cit.* p. 49. Jourdan, *op. cit.* p. 160 à 162. Dall. Codes annotés des lois pol. et adm. t. III. Salub. pub. n° 302.

La loi nous parle d'*insalubrité* ; elle serait donc sans application et la commission sans pouvoir, s'il ne s'agissait que d'*incommodité* ou d'*inconvenients* sans gravité, incapables de compromettre la santé ou la vie des habitants (1).

Un arrêté du Conseil de préfecture de la Seine (2) du 26 juin 1878 dit à ce sujet :

« Considérant qu'aux termes de l'article premier de la loi du 13 avril 1850 les logements ne peuvent être réputés insalubres qu'autant qu'ils se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants, que dans l'espèce, la suie et les flammèches qui s'échappent de la cheminée du boulanger établi dans la maison du sieur Barreau peuvent être une cause de gêne et d'incommodité, mais ne compromettent ni la vie ni la santé des habitants de ladite maison. « La délibération du conseil municipal est annulée. »

C'est ainsi qu'il a été jugé que la présence de punaises dans une maison n'était pas une cause d'insalubrité dans le sens de la loi de 1850 et que la délibération du Conseil municipal qui ordonnait des travaux d'assainissement pour ce fait a été annulée (3).

1. Arrêts du Cons. de préf. de la Seine, 5 l'év., 18 juin 1873, 13 mars 1877, 20 juin 1877, 3 avril 1878. Jourdan, *op. cit.* p. 230, 231, 232, 233. V. encore 26 juin 1878, 26 mai 1880, 22 juin 1881, 12 août 1881, 3 juillet 1887.

2. Dall, P. 79, 5, 374 et Dall. *Supp. au Rép.* Salub. pub., p. 788, n° 13.

3. Conseil d'Etat. 23 juillet 1886. D. P. 87, 3, 124.

§ 4. — L'insalubrité doit dépendre du fait du propriétaire ou de l'usufruitier.

Cette conséquence résulte de l'art. 7 qui est ainsi conçu : « En vertu de la décision du Conseil municipal ou de celle du Conseil de préfecture, en cas de recours, s'il a été reconnu que les causes d'insalubrité sont dépendantes du fait du propriétaire ou de l'usufruitier, l'autorité municipale lui enjoindra, par mesure d'ordre et de police, d'exécuter les travaux jugés nécessaires. »

Il semble bien que ces deux termes « propriétaires ou usufruitiers » sont restrictifs ; ce ne sont point des exemples mais bien une énumération limitative des personnes à qui doit être imputables l'insalubrité ; l'usager n'y est donc point compris : et pourquoi ? parce qu'il ne peut pas disposer de son droit en faveur d'un tiers. De ce texte il résulte encore que ni le propriétaire ni l'usufruitier ne sont responsables de l'insalubrité venant du fait du locataire. Si, en effet, le législateur avait voulu la leur imputer, il s'en serait expliqué. Les dispositions restrictives sont de droit étroit. Mais comment l'insalubrité peut-elle venir du fait du locataire ?

Il est certain que le locataire, à moins de conventions contraires, a le droit d'opérer certaines transformations dans le logement qu'il a loué, comme par exemple d'établir une cloison, de boucher une fenêtre, à condition de

rendre les lieux dans leur état primitif lors de la fin du bail. C'est dans ces cas et autres semblables que se pose la question de savoir si le propriétaire sera responsable de l'insalubrité provenant de ces transformations ?

La négative nous paraît certaine. En effet, pouvait-il les prévoir lors de la location ? Devait-il s'attendre à ce que cette cloison fût établie, à ce que cette fenêtre, la seule peut-être de l'appartement et suffisante alors pour l'aérer fût bouchée ? Evidemment non. Pourquoi donc alors, le rendre responsable du caprice ou de l'imprudence d'un locataire qui se sera bien gardé de lui faire part de ces projets, précisément dans la crainte que le propriétaire ne veuille plus ensuite lui louer sa maison ? Comment pourrait-on reprocher au propriétaire d'avoir laissé son locataire transformer en habitation malsaine le logement sain, propre, bien aéré qu'il lui avait loué ?

La plupart du temps, il ignorera ces nouvelles dispositions, à moins qu'elles ne soient visibles extérieurement. D'ailleurs les connaîtrait-il, qu'il ne pourrait pas forcer le locataire à remettre les choses dans leur état primitif avant l'expiration du bail, en supposant toujours que ledit locataire n'ait pas outrepassé son droit, c'est-à-dire n'ait contrevenu ni à l'article 1728 première partie, ni à l'article 1729 du Code civil.

Le conseil de préfecture de la Seine s'inspirant de ces idées, et, avant tout, du texte même de la loi, décide d'une façon constante, dans un grand nombre d'arrêtés que le propriétaire n'est pas responsable de l'insalubrité

provenant du fait du locataire (1), ou, dit un arrêté (2), de sa jouissance abusive. Par exemple, il a déclaré le propriétaire non responsable dans un cas où le locataire avait établi pour son usage et celui de sa famille une sou-pente qui rendait les deux pièces ainsi formées insalubres ; il a déclaré de même qu'on ne pourrait obliger un propriétaire à mettre un cabinet d'aisances à la disposition des locataires d'une boutique, lorsqu'il existait dans une dépendance de cette boutique un cabinet d'aisances que le locataire avait converti en un réservoir d'eau (3). Il semble cependant que dans ce cas, le propriétaire aurait pu contraindre le locataire à rétablir le cabinet d'aisances.

Le Conseil d'Etat paraît en ce sens. Il a notamment déclaré que « le propriétaire d'un local servant d'habitation peut être condamné à y exécuter des travaux d'assainissements, sauf à lui à se soustraire à cette obligation en faisant cesser l'habitation de nuit dans ce local alors même qu'il soutient que, d'après le bail passé entre lui et le locataire, ce dernier ne pouvait se servir des lieux loués pour l'habitation et que le propriétaire ne peut être

1. Arrêtés du 9 mars 1864, 10 nov. 1868, 17 fév. 1869, 30 juin 1869, 11 janv. 1870, 31 oct. 1871, 22 av. 1874, 23 fév. 1876, 26 juill. 1882, 14 sept. 1883, 27 fév. 1889. V. Jourdan, p. 245 et suiv. 3 juillet 1895.

2. Cons. de préf. de la Seine, 26 juin 1878. Dall. P. 79, 5, 374.

3. Cons. de préf. de la Seine, 16 déc. 1868. Dall, P. 69, 2, 141, note 3, 17 mars 1880. Dall. P. 80, 3, 38-39. Voir aussi codes annotés des lois polit. et adm. de Dalloz, tome III. Salub. pub., p. 22 n° 304 et suiv.

tenu des conséquences de l'abus de jouissance, commis par ce locataire » (1).

D'après cette jurisprudence, le propriétaire serait responsable de ce que le locataire aurait eu le caprice de transformer un cellier par exemple, en chambre à coucher ; il s'agit en effet d'une hypothèse où le locataire a modifié non les dispositions du bien loué, mais l'usage auquel il était affecté antérieurement (2). Il est coupable de n'avoir pas usé de la chose selon sa destination, dès lors le propriétaire peut intervenir et réclamer la résiliation du bail, en vertu de l'art. 1729. S'il ne le fait pas, il est responsable de ne pas user de cette arme qui se trouve à sa portée, et dès lors, on le condamne à exécuter les travaux nécessaires pour rendre l'habitation ainsi transformée salubre (3).

Dans ces cas où le locataire change la destination même et l'usage des appartements qu'il habite, le propriétaire est responsable, rien de plus juste. Mais dans tous les autres où le locataire aura modifié un logement sans d'ailleurs contrevenir, nous insistons sur ce point, aux articles 1728 et 1729, le locataire seul devra être rendu responsable, et non le propriétaire qui n'est armé d'aucun droit pour contraindre le locataire à remettre les choses

1. Cons. d'Etat, 13 avril 1883. Dall. P. 84, 3, 126.

2. Dall. P. 84, 3, 126, note 2 et Dall. codes annotés des lois pol. et adm. t. III, Sal. pub. n° 313 et suiv.

3. Voir en ce sens Cons. d'Etat, 7 avril 1865, de Madre. Sirey, 65, 2, 358, 6 août 1878, Navarron-Lebon, p. 836. Cons. de préf. de la Seine, 12 mars 1895, Fiaux.

en état, si ce dernier promet, d'ailleurs, de les rendre dans leur état primitif lors de la résiliation du bail.

§ 5. — L'insalubrité doit être inhérente à l'habitation.

L'art. 10 porte que :

« S'il est reconnu que le logement n'est pas susceptible d'assainissement et que les causes d'insalubrité *sont dépendantes de l'habitation elle-même... etc.* »

La commission des logements insalubres sera donc désarmée lorsque l'insalubrité viendra d'une cause extérieure et permanente, par exemple du voisinage d'un marais ou d'un cours d'eau.

Ainsi a jugé le conseil de préfecture de la Seine le 11 janvier 1870 (1) dans un cas où l'insalubrité avait pour cause un fait étranger au propriétaire.

De même lorsqu'un locataire prétend que, par suite d'infiltrations survenues dans les caves pendant le débordement d'une rivière voisine, une certaine humidité persiste dans son appartement d'habitation au rez-de-chaussée, et lorsque le propriétaire refuse de faire des travaux d'assainissements, cette contestation ne peut donner lieu à l'application de la loi du 13 avril 1850 (2).

La cause d'insalubrité est-elle générale, publique, c'est alors à la commune à la faire cesser comme nous le lisons dans le rapport de M. de Riancey.

1. Dall. P. 4871, 3, 16.

2. Codes annotés des lois pol. et adm. de Dalloz, t. III, Sal. pub. n° 320. Cons. d'Etat, 6 mars 1869. Dall, P. 70, 3, 34.

«... ou l'insalubrité provient d'une cause extérieure, indépendante de l'habitation : c'est un cas d'insalubrité publique, si je puis ainsi dire ; et c'est alors à la commune à le faire cesser, dans les limites de son pouvoir et de ses ressources. Il s'agit alors d'appliquer ou les lois de la voirie ou les règlements de police municipale. S'ils ne suffisent pas, s'il faut procéder à l'acquisition de quelques terrains ou de quelques constructions pour arriver à l'assainissement, si l'utilité publique est évidente, le préfet la déclare ; et les formes de la loi de 1836 sont employées (1) ».

C'est ce que répète l'art. 13 de la loi :

« Lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes, ou lorsque ces causes ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la commune pourra acquérir, suivant les formes et après l'accomplissement des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841, la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux. Les portions de ces propriétés qui, après l'assainissement opéré, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, pourront être revendues aux enchères publiques, sans que, dans ce cas, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit puissent demander l'application des art. 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841 ».

Cet article est clair et demande peu d'explications. Si des habitations sont insalubres à cause du voisinage,

1. Dall, P. 50, 4, 77, col. 1.

de la Bévière

par exemple, de marais ou de cimetières, et que l'on ait besoin du terrain occupé par ces maisons pour dessécher les marais ou détruire le cimetière afin d'assainir ce quartier, la commune procède à l'expropriation dans les formes de la loi du 3 mai 1841. Le département pourra même dans certains cas y être intéressé lorsque les travaux auront un caractère d'utilité générale, dans ce cas « les conseils généraux auront à se préoccuper de cette éventualité et à examiner dans quelle mesure il leur serait possible de s'associer aux efforts des communes (1) ».

La loi du 3 mai 1841 est appliquée pour le cas d'expropriation, cependant l'art. 13 de la loi de 1850 stipule que les art. 60 et 61 de la loi de 1841 ne seront pas applicables.

Ces articles donnent aux propriétaires expropriés un droit de préemption sur les terrains non employés moyennant un prix qui ne peut excéder en aucun cas, la somme versée pour leur acquisition. Et cette mesure se comprend :

L'expropriation pour cause d'utilité publique est une mesure rigoureuse, une sorte de violation du droit de propriété que justifie précisément l'intérêt public. On va en effet contraindre un propriétaire à abandonner son bien, il est donc fort juste que, si l'on n'a pas besoin de ce bien tout entier, on traite l'ancien propriétaire avec une faveur spéciale. C'est pour cette raison que la loi de 1841 lui permet de se porter acquéreur de la partie du bien non employé par préférence à tout autre.

1. Circul. minist. du 11 août 1850.

L'art. 13 précité retire ce droit aux propriétaires de logements insalubres et décide que les terrains qui resteront en dehors de l'alignement seront simplement revendus aux enchères publiques.

Quel est le motif de cette disposition exceptionnelle ? Nous croyons le trouver dans la proposition faite par M. Roussel, lors du vote de la loi de 1850, d'un paragraphe additionnel à l'art. 13 ; il voulait qu'on forçât tout acquéreur des terrains vendus aux enchères à soumettre ses plans à l'administration municipale et au conseil d'hygiène, et voici ce qu'il dit pour défendre son amendement qui d'ailleurs fut repoussé :

« Qu'a voulu la Commission ? Que les propriétaires expropriés ne puissent pas rentrer en possession, comme le permettait la loi du 3 mai 1841, des terrains laissés libres en dehors des alignements. Pourquoi a-t-elle voulu cela ? Parce que ces propriétaires cherchant à tirer le meilleur parti possible de ces parcelles restées libres, y construisaient le plus souvent, ainsi que l'expérience l'a appris, surtout à Paris, des logements extrêmement insalubres » (1).

Puis, il cite à la suite une délibération de la Commission municipale de la Seine, portant que la faculté de rachat de la loi du 3 mai 1841, « s'applique souvent à des emplacements irréguliers et exigus, sur lesquels se bâtissent des maisons incommodes, incomplètes et insalubres ».

1. Dall, P. 50, 4, 80, note 10, col. 2.

C'est donc uniquement pour éviter la construction de ces maisons insalubres que le législateur de 1850 a retiré aux propriétaires expropriés en vertu de sa loi, la faveur des articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841.

Nous pensons en revanche que le droit de préemption de l'article 53 de loi du 16 septembre 1807 qui n'est pas textuellement dénié par la loi de 1850 aux propriétaires voisins doit subsister en leur faveur, puisque, grâce à lui, les propriétaires pourront s'adjoindre des parcelles restant des alignements et construire ainsi des habitations plus vastes et plus salubres (1).

Si l'insalubrité d'une maison provient du voisinage d'un établissement insalubre quelconque, comme par exemple d'un abattoir ou d'une fabrique d'acide sulfurique, il y a lieu de recourir, non à la loi de 1850, l'insalubrité étant absolument indépendante de la maison, mais aux règlements administratifs sur les établissements insalubres, dangereux ou incommodes.

§ 6. — L'Insalubrité doit être signalée.

Cette dernière condition nécessaire pour que la loi de 1850 puisse s'appliquer résulte de l'article 3 et aussi du rapport ainsi conçu :

« La commission visite les lieux *signalés* comme insalubres; il faut qu'elle y soit invitée par la rumeur publi-

1. Jourdan. *Leg. sur les log. insal.*, p. 71 et 72.

que, par les plaintes individuelles ou par le magistrat de police, c'est une sécurité donnée à l'inviolabilité du domicile » (1).

Ici encore le respect de la propriété a dicté au législateur cette condition qui enlève malheureusement à la loi une grande partie de son efficacité. La commission est dépourvue de toute initiative, elle reste immobile et ne peut être mise en mouvement que par des dénonciations.

Or, sur qui compte le législateur pour dénoncer l'insalubrité des logements ?

D'abord, sur la rumeur publique : la rumeur publique est une voix qui s'adresse à tout le monde il est vrai, mais à personne en particulier, les membres de la commission pourront donc toujours nier l'avoir entendue ; d'ailleurs, elle se trompe, elle exagère souvent, la rumeur publique, on ne peut pas l'en croire sur parole ; elle ne peut pas constituer un agent de dénonciation sérieux, capable d'engager par ses déclarations la responsabilité de la Commission.

On compte encore sur les plaintes individuelles. Oui, il est vrai, les locataires un peu aisés se plaindront ; mais est-il sage de compter sur les plaintes de ceux précisément qui, le plus souvent, seront victimes de l'insalubrité, des pauvres et des malheureux ?

Il semble qu'il y a vraiment une certaine témérité à l'espérer. D'abord, la plupart du temps, le locataire, même aisé, ignorera son droit de plainte ; il réclamera peut-être

1. Dall, P. 50, 4, 76, col. 3.

sûrement même des réparations à son propriétaire, mais, dans l'ignorance d'une loi si rarement appliquée, il n'ira pas se plaindre à qui de droit. Supposons-le informé de son droit, va-t-il en user? S'il est riche ou seulement aisé, oui. Mais croit-on que le misérable qui vit dans un grenier ou dans une cave avec toute sa famille osera demander que l'on force le propriétaire à sécher sa cave ou à aérer son grenier? Il se dira avec raison que le propriétaire élèverait le prix du loyer qu'il a déjà tant de peine à payer, et il reculera devant les ennuis et les dépenses d'un déménagement, d'un nouvel emménagement. Il est fait d'ailleurs à ce logis malsain et il y restera puisque le législateur n'a pas voulu donner à la Commission les pouvoirs suffisants pour l'en tirer.

Il est vrai qu'on compte aussi sur le magistrat de police. Encore une illusion; entrera-t-il partout, peut-il donc pénétrer sans mandat, sans raison, dans les domiciles privés?

Nous pensons en résumé que c'est un tort d'avoir subordonné à une plainte l'action de la commission. Il eût mieux valu l'autoriser à visiter d'office les immeubles suspects ou charger un fonctionnaire spécial de les visiter pour en informer ensuite la commission (1).

Il arrive que la plupart des cas d'insalubrité restent inconnus faute, par les intéressés, de connaître leur droit

1. Voir Simonet. *Traité élémentaire de droit public et administratif*. Edité chez Pichon, p. 735. *Réforme sociale de l'assainissement op. cit.* par du Sel des Monts. p. 480.

ou d'oser en user, et il en sera toujours ainsi tant qu'il n'y aura pas une commission ou une personne spécialement chargée de rechercher et de signaler les logements insalubres.

CHAPITRE I

DE LA COMMISSION DES LOGEMENTS INSALUBRES

Section I. — Organisation.

L'article 1^{er} de la loi de 1850 décide dans sa première partie que : « Dans toute commune où le conseil municipal l'aura déclaré nécessaire, par une délibération spéciale, il nommera une commission chargée de rechercher et d'indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager ».

Constatons tout d'abord que le législateur maintient dans la loi de 1850 le principe du décret de 1790 (16-24 août), c'est-à-dire qu'il continue de confier à l'autorité municipale le soin de veiller à ce qui regarde l'hygiène et la salubrité des citoyens (1). Le rapporteur fait cette remarque que, « de tout temps, la salubrité extérieure, la sûreté des rues et des places, la propreté, la commodité des voies de circulation ont été l'apanage de l'édilité » (2), et,

1. Voir décret du 16 24 août 1790, titre XI, art. 3, § 1 et 5.

2. Rapport de M. de Riancey. Dall. 1850, 4^e partie, p. 75.

fidèle à ce principe, c'est au conseil municipal que la loi confie la mission de nommer une commission chargée de rechercher et d'indiquer les mesures d'assainissement.

Toutefois les pouvoirs conférés au conseil municipal pour le maintien de la salubrité publique par le décret de 1790 sont absolument distincts de ceux accordés à ce même corps par la loi de 1850. Les premiers ont pour objet l'intérêt collectif, les seconds des intérêts particuliers. Un avis du Conseil d'Etat en date du 9 juin 1870 a bien établi cette distinction qu'est venue d'ailleurs ratifier la loi du 5 avril 1884 en chargeant le maire spécialement de prendre les mesures de police municipale. En conséquence, une contravention à un arrêté du maire en tant que chef de la police municipale serait punie par l'article 471, § 15, Cod. pén. et non par l'article 9 de la loi de 1850 (1).

L'article 1^{er} laisse, on vient de le voir, à la sagesse de chaque conseil municipal le soin de nommer, s'il y a lieu, une commission des logements insalubres. Il nous semble qu'en cela, le législateur se montre trop confiant en l'initiative des corps municipaux. Il les laisse libres d'agir ou non, il leur reconnaît un droit, alors qu'à notre sens, il eut dû leur imposer le devoir de prendre cette mesure d'intérêt général. Qu'arrive-t-il en effet dans la pratique ? c'est que les conseils municipaux, occupés de multiples questions oublient complètement la prérogative

1. Dalloz, *Codes annotés des lois pol. et adm.*, t. III, Salub. pub., n^{os} 235 et suiv.

dont ils sont investis ou négligent de l'exercer. Témoins, ces multiples circulaires ministérielles (1) adressées aux Préfets pour leur rappeler et les charger de rappeler aux maires l'existence d'une loi autorisant les conseils municipaux à créer des commissions chargées de visiter les logements insalubres.

En dépit de ces circulaires périodiques il n'y a malheureusement que très peu de communes où ces commissions fonctionnent. En 1853 on ne comptait que 228 communes où la loi de 1850 fut appliquée ; en 1858, 520 communes (2), mais la proportion a été depuis en diminuant : la *Revue Générale d'Administration* (1883-II, 390) (3), nous apprend en effet qu'en 1883 six villes seulement étaient dotées d'une commission de logements insalubres, fonctionnant régulièrement. Cette négligence si générale des municipalités à user de la loi de 1850, n'est-elle pas la meilleure preuve que ses auteurs ont eu un premier et très grand tort, c'est de s'en être rapporté à la discrétion des conseils municipaux en ce qui concerne l'application de la loi. Telle qu'elle est et malgré ses autres imperfections cette loi était en effet de nature à porter un remède très appréciable au mal des mauvais logements : les tableaux des affaires traitées par la commission à Paris le prouvent péremptoirement (4). Mais si

1. Jourdan, *op. cit.*, p. 196-201. Circulaires du 27 déc. 1858, 9 septembre 1878, et 6 février 1885.

2. Jourdan, *op. cit.*, p. 177.

3. F. Sanlaville, *op. cit.*, p. 4, note 2.

4. Jourdan, *op. cit.*, p. 178-179.

bonne que soit une loi, la première condition pour qu'elle soit utile c'est qu'elle soit appliquée. Or la loi de 1850 ne l'est pas. Pourquoi ? parce que les conseils municipaux sont libres de n'en pas user ; elle réclame même que la commission soit créée par délibération spéciale. L'expérience a démontré qu'une semblable initiative dépassait le zèle de nos édiles.

La composition de la commission est fixée par l'art. 2.

« La commission se composera de neuf membres au plus, et de cinq au moins. En feront nécessairement partie un médecin et un architecte, ou tout autre homme de l'art, ainsi qu'un membre du bureau de bienfaisance et du conseil des prud'hommes, si ces institutions existent dans la commune. La présidence appartient au maire ou à l'adjoint. Le médecin et l'architecte pourront être choisis hors de la commune. La commission se renouvelle tous les deux ans par tiers, les membres sortants sont indéfiniment rééligibles. A Paris la commission est composée de douze membres. »

Ce dernier paragraphe a été modifié par la loi du 25 mai 1864. On trouvait avec raison la commission trop peu nombreuse pour les grandes villes. La loi de 1864 est venue remédier à cet inconvénient en ajoutant à la suite des premiers mots du cinquième paragraphe la disposition suivante :

« Dans les communes dont la population dépasse cinquante mille âmes, le conseil municipal pourra, soit nommer plusieurs commissions, soit porter jusqu'à vingt

le nombre des membres de la commission existante. A Paris, le nombre des membres de la commission pourra être porté jusqu'à trente. »

La composition de la commission telle qu'elle est réglée prouve à elle seule combien la commission chargée de l'examen de la loi s'était écartée du projet de M. de Melun. Ce dernier n'avait nullement songé à remettre entièrement, absolument, l'exercice de la loi aux mains des conseils municipaux. Ils étaient autorisés à statuer et à prescrire des mesures sur le rapport d'une commission qu'ils n'étaient pas seuls à nommer. Cette commission devait se composer dans *chaque canton*, du juge de paix, d'un architecte et d'un médecin nommés par le Préfet auxquels devaient s'adjoindre alors pour chaque commune deux membres du conseil municipal, deux membres du bureau de bienfaisance et deux du conseil des Prud'hommes, *tous élus par leurs corps respectifs* : en tout neuf membres dont deux seulement élus par le conseil municipal, et trois par le Préfet lesquels étaient les mêmes pour tout le canton. La loi de 1850 exige bien à peu près les mêmes membres, mais c'est le conseil municipal de chaque commune qui les choisit tous.

Sous l'empire de la loi de 1850, le nombre des membres de la commission est de cinq au minimum et neuf au maximum. Nous ne trouvons aucune condition d'éligibilité exigée dans l'art. 2. Il faut donc admettre qu'il n'y en a point de spéciale et qu'il suffit, pour pouvoir faire partie de la commission, de remplir les conditions

requisies généralement, c'est-à-dire être citoyen français, avoir 21 ans, jouir de ses droits civils et politiques et ne se trouver dans aucun des cas prévus par les art. 15 et 16 du décret organique du 2 février 1852 (1).

Deux personnes doivent nécessairement faire partie de la commission, c'est un médecin et un architecte ou tout autre homme de l'art, c'est-à-dire un ingénieur, ou un entrepreneur, ou un maître maçon. Leur présence s'impose; ils ont des connaissances spéciales auxquelles la commission aura besoin de recourir et leur avis sera nécessairement d'un grand poids. Ils peuvent être pris hors de la commune, l'impartialité, le besoin de connaissances spéciales nécessitent cette faculté (2). Nous en concluons que les autres membres doivent nécessairement être choisis dans la commune, cette conséquence résulte de l'art. 2 lui-même.

On doit faire entrer dans la commission un membre du bureau de bienfaisance et un membre du conseil des prud'hommes, si ces institutions existent dans la commune.

La présidence appartient au maire ou, à son défaut, à l'adjoint (art. 2, § 3). A défaut de l'adjoint, elle appartiendra à un conseiller municipal désigné par le conseil, ou sinon pris dans l'ordre du tableau, ainsi qu'il résulte de l'art. 84 de la loi du 5 avril 1884 (3).

1. Jourdan, p. 35-36.

2. Rapport de M. de Riancey. Dall., 50, 4, 76, note. col. 3.

3. Jourdan, *op. cit.*, p. 39. F. Sanlaville, *op. cit.*, p. 12.

Dans les villes au-dessus de cinquante mille habitants, la loi du 25 mai 1864 est venue permettre soit la nomination de plusieurs commissions composées toujours de cinq à neuf membres ou la nomination d'une seule commission comprenant jusqu'à vingt membres, s'il est nécessaire. Ce chiffre peut même être porté à trente pour la ville de Paris (art. 2, § 5). Dans cette ville, la présidence appartient au Préfet de la Seine et le secrétaire-général lui sert d'adjoint et de remplaçant (1).

La commission se renouvelle tous les deux ans par tiers et les membres sortants sont indéfiniment rééligibles (art. 2, § 5). Mesure qui semble sage, puisque ces membres déjà habitués à s'occuper de ces sortes d'affaires apporteront dans leur nouveau mandat toute l'expérience acquise dans l'exercice du précédent. Quel caractère présentent les fonctions de membres de la commission ? Sont-ils des fonctionnaires publics, ou de simples particuliers chargés d'un ministère de service public ?

Nous croyons que ce sont de simples particuliers, n'étant pas, à ce titre, astreints au serment professionnel, et protégés contre les injures et les diffamations par les art. 373 et 376 C. P. (non par l'art. 222) ; contre les violences et voies de fait, par les articles 230 à 233 (2).

Section II. — Attributions de la commission

La commission des logements étant composée comme

1. Jourdan, *op. cit.*, p. 39.

2. Jourdan, p. 37-38.

nous venons de le dire, son rôle est de rechercher et d'indiquer, dit l'art. 1^{er}, les mesures indispensables d'assainissement. Remarquons ce mot « indispensable » qui confirme ce que nous disions plus haut, à savoir que la commission n'a pas à connaître des inconvénients d'un logement et ne doit s'occuper que des inconvénients assez graves pour compromettre sérieusement la santé des locataires.

L'importance du rôle de cette Commission est capitale puisque le Conseil municipal statuera d'après son rapport et ne fera que confirmer, que modifier ou qu'infirmer ce rapport lui-même.

Nous verrons, en effet, dans le chapitre suivant que ce rapport est la base de la décision du Conseil municipal qui est, toutefois, absolument libre de statuer dans le sens qu'il jugera bon, sans être tenu en aucune façon d'adopter les mesures proposées par les commissaires.

L'art. 3 précise d'ailleurs les fonctions confiées à la commission :

« La commission visitera les lieux signalés comme insalubres ; elle déterminera l'état d'insalubrité et en indiquera les causes, ainsi que les moyens d'y remédier. Elle désignera les logements qui ne seraient pas susceptibles d'assainissement. »

D'après cet article il semblerait que la commission entière dût se transporter sur les lieux signalés comme insalubres, en pratique ce serait difficile, souvent impossible, aussi la jurisprudence décide-t-elle que « la

commission des logements insalubres, peut sans violer la loi, se faire représenter par un ou plusieurs de ses membres (1). »

Un arrêté du conseil de préfecture de la Seine, du 14 mars 1882 argue en ce sens de l'esprit de la loi du 25 mai 1864 : cette loi permettant d'augmenter le nombre des membres de la Commission existante dans les villes dépassant 50.000 habitants, il est clair qu'on n'a pas entendu exiger, dans ce cas, le transport de tous les membres de la Commission. D'ailleurs en autorisant celle-ci à déléguer un ou plusieurs membres on lui permet d'agir beaucoup plus rapidement et c'est encore un avantage à considérer.

La jurisprudence décide également que la Commission n'est pas obligée d'effectuer ses constatations contrairement avec le propriétaire (2). A Paris elle ne le prévient pas, on peut le regretter car le propriétaire pourrait souvent produire des renseignements ou des plans sur les travaux à effectuer ce qui pourrait amener un accord amiable (3).

Au cas où le locataire ou le propriétaire refuserait de laisser les membres de la Commission pénétrer dans son

1. Arr. du Cons. de préf. de la Seine, 21 mai 1879, 24 mars 1882, 21 janv. 1885. V. Jourdan, *op. cit.*, p. 201, 209, 210.

2. Cons. de préf. 8 août 1866, 17 mars 1880, 13 janv. 1885. Jourdan, *op. cit.*, 208, 209, 210. Cons. d'Etat, 5 déc. 1884. Dall. P. 86, 3, 25.

3. Codes annotés déj. cit., t. III. Salub. pub., n° 259 et suiv. Dalloz, v. aussi Dall. P. 86, 3, 25, note 1.

immeuble, ceux-ci devraient en référer à l'administration qui ordonnerait au propriétaire de laisser le libre accès de sa maison à la Commission, et en cas de nouveaux refus, un officier de police administrative ou judiciaire, maire, adjoint ou commissaire de police, se joindrait à la Commission (Art. 8, titre I, loi des 19, 22 juillet 1791). Une nouvelle résistance soumettrait le propriétaire ou le locataire récalcitrant aux peines édictées par les articles 209 à 212 et 218 du Code pénal (1).

La Commission des logements insalubres peut s'arrêter à l'un des trois partis suivants que nous allons examiner :

1° Rejeter la plainte ;

2° Déclarer le logement susceptible d'assainissement et indiquer les mesures à prendre ;

3° Déclarer le logement non susceptible d'assainissement.

a) La Commission rejette la plainte. Elle prend ce parti quand la plainte lui paraît non fondée, lorsqu'elle trouve le logement sain, habitable et incapable de porter atteinte à la vie ou à la santé des habitants. Elle déclare alors qu'il n'y a pas lieu de poursuivre : c'est un non lieu.

b) La Commission déclare le logement susceptible d'assainissement et indique les mesures à prendre dans ce but. La Commission ne prend encore ici aucune décision, elle n'accomplit en quelque sorte qu'une enquête sur l'insalubrité : mais une enquête délicate, car cette

1. Jourdan, *op. cit.*, p. 77-78.

enquête doit indiquer les causes d'insalubrité et les moyens d'y remédier, or ces causes sont multiples et indéterminées : la loi n'en désigne aucune en particulier, la Commission doit d'ailleurs se borner à signaler l'insalubrité capable de porter atteinte à la santé et à la vie des locataires et ceci est une question d'appréciation assez difficile ; telle cause d'insalubrité pouvant être plus grave ici que là, nuisible dans une maison, inoffensive dans une autre. Il faudra que la commission se procure tous les renseignements dont elle aura besoin et s'entoure de « tous les moyens d'études qui lui sont nécessaires » (1) afin de se prononcer avec sagesse et discernement.

Quant aux moyens de remédier à l'insalubrité elle doit les proposer également ; ils peuvent varier suivant la gravité des cas, nous les étudierons plus loin en même temps que les principales causes d'insalubrité.

c) La Commission déclare le logement non susceptible d'assainissement.

Pour que la commission juge un logement non susceptible d'assainissement il faudra que l'insalubrité soit d'une haute gravité, car il y aura lieu en ce cas à une mesure énergique et radicale, l'interdiction de la location du logement à titre d'habitation. Cette interdiction ne pourra d'ailleurs être prononcée par le Conseil municipal que provisoirement : seul le Conseil de préfecture, nous le verrons plus loin, a qualité pour en décider.

L'une de ces deux dernières décisions prise, la commis-

1. Dall. P. 50, 4, 76, note 1, col. 3.

sion fait un rapport sur les immeubles visités par elle et dépose ce rapport au secrétariat de la mairie.

« Les parties intéressées sont mises en demeure d'en prendre communication et de produire leurs observations dans le délai d'un mois (art. 4) ».

Lorsque la commission a jugé l'insalubrité assez grave pour nécessiter des mesures qu'elle indique, il est juste d'en prévenir les intéressés pour leur permettre de se défendre.

L'art. 4 ne dit pas par quel acte et par quel officier public doit avoir lieu la mise en demeure qu'il prescrit, mais comme elle sert de point de départ à un délai fixe, certains auteurs enseignent (1) qu'elle doit avoir une date certaine, être enregistrée et que dès lors l'acte doit être signifié par un huissier, sans qu'il y ait lieu d'ailleurs de donner en tête de la mise en demeure, copie du rapport, puisque la loi dit formellement que la partie doit en prendre connaissance au secrétariat de la mairie.

Cette solution n'a pas prévalu dans la jurisprudence administrative. Sans doute il faut une date certaine à la notification qui sert de point de départ au délai d'un mois accordé aux intéressés (ce délai est un délai franc) (2), mais il a été jugé que « les maires et adjoints ou leurs agents dûment autorisés pouvaient faire les notifications

1. Dall., *Jurisp. gén.*, rép. 39. Salub. pub. n° 49.

2. Arrêtés, Cons. de préf., 30 juin 1869, 14 déc. 1887. Jourdan, *op. cit.*, p. 267 et 280.

pourvu que ce fût dans la forme des exploits d'huissier, à personne ou domicile ou à un serviteur de la partie poursuivie, conformément aux art. 68 et 70 du Code de procédure civile » (1).

Ces solutions sont communes à toutes les notifications par voie administrative. On admet même que les notifications qui n'ont pas été faites à domicile ou à la personne sont valables s'il est établi d'autre part que les parties ont eu connaissance des pièces irrégulièrement notifiées (2). Il suffit en somme que l'intéressé ait été informé par l'autorité administrative et qu'il ait connu en fait les décisions prises.

S'il s'agit d'êtres collectifs comme l'Etat, les départements, les communes, les hospices, ... etc., la notification doit être faite à leurs représentants, les incapables sont également représentés par leurs représentants légaux. Lorsqu'il y a plusieurs intéressés on doit adresser les notifications à chacun d'eux, chacun d'eux ayant intérêt à présenter ses observations (3).

Enfin la loi exige que les parties intéressées soient mises en demeure de prendre elles-mêmes communication du rapport au secrétariat de la mairie (art. 4).

Au cours de la discussion de la loi du 13 avril 1850, M. Loiset proposa un article additionnel à l'art. 4 por-

1. Cons. de préf., 30 juin 1869 (v. ci-dessus).

2. Arrêtés du Cons. de préf., 27 juillet 1864, 18 juin 1873. Jourdan, *op. cit.*, p. 266 et 269. Cour de cassat., 5 décembre 1884. Jourdan, p. 336 et *Rev. gén. d'administr.*, 1885, I, 185.

3. Jourdan, *op. c.* §, p. 127, 128.

tant que les rapports de la commission seraient soumis au conseil d'hygiène publique de l'arrondissement et au conseil central d'hygiène du département. Cette proposition fut repoussée comme entravant des mesures nécessaires et urgentes par de grandes difficultés (1). Il est certain que son application aurait entraîné une grande perte de temps et d'inutiles complications.

Le rapport de la commission est donc soumis directement au Conseil municipal.

1. Dall. P. 50, 4, 78, note 7.

CHAPITRE III

ATTRIBUTIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

« A l'expiration de ce délai (un mois), dit l'art. 5, les rapports et observations seront soumis au Conseil municipal qui déterminera :

1° Les travaux d'assainissement et les lieux où ils devront être entièrement ou partiellement exécutés, ainsi que les délais de leur achèvement.

2° Les habitations qui ne sont pas susceptibles d'assainissement. »

Les délibérations du Conseil municipal peuvent donc, comme celles de la commission, porter sur deux sortes d'habitations ; celles qui sont susceptibles d'assainissement et celles qui ne le sont pas. Mais dans l'un et l'autre cas, le Conseil municipal devra s'assurer si toutes les conditions prescrites et étudiées dans notre précédent chapitre sont bien remplies ; c'est-à-dire si la commission des logements insalubres, étant donné les circonstances de la cause, avait le droit d'intervenir, et si les parties intéressées ont été dûment prévenues (1). Si ces pre-

1. Jourdan, *op. cit.*, p. 130-131.

nières conditions n'ont pas été remplies le conseil municipal doit, soit renvoyer l'affaire devant l'autorité compétente, soit surseoir à statuer jusqu'à ce que les intéressés aient été informés, puisque l'art. 5 exige que leurs observations lui soient soumises.

Le Conseil municipal est libre de juger comme il veut, sans être lié par le rapport de la Commission. Ce rapport n'est, nous l'avons dit, qu'une sorte d'enquête servant de base à la décision du Conseil municipal sans doute, mais ne préjugant pas le sens de cette décision. Son pouvoir est donc fort étendu et c'est un pouvoir de police (1).

Le Conseil municipal a vis-à-vis de la Commission la même liberté par exemple qu'un tribunal vis-à-vis des experts qu'il a nommés. Le tribunal ne sera nullement tenu de s'en rapporter au dire des experts ; ordinairement il le fait sans doute parce que les experts sont généralement meilleurs juges en matière d'expertise, mais enfin le tribunal peut, s'il le juge bon, trancher la question dans un sens différent de celui des experts.

Il en est de même du Conseil municipal vis-à-vis de la Commission des logements insalubres. Généralement en pratique, il tiendra compte de son rapport ; en droit cependant il pourra s'en écarter (2), et décider par exemple, sur une proposition d'interdiction à titre d'habitation proposée par la commission, que l'immeuble est

1. Dalloz, *op. cit.*, t. III Salub. pub., n° 266. Dalloz P. 79, 3, 68, note 4.

2. Arrêté du Cons. de préf., 6 déc. 1863.

susceptible d'assainissement en déterminant les travaux à exécuter pour parvenir à cet assainissement. En un mot il n'est nullement solidaire de la commission et peut parfaitement prendre une décision contraire à celle que les commissaires lui proposent.

Section I. — Objets des délibérations du Conseil municipal.

§ 1. — Logements susceptibles d'assainissement.

Le Conseil municipal doit, d'après le rapport de la commission qui indique les causes d'insalubrité et les remèdes à y apporter, déterminer les travaux à faire et le lieu de leur exécution partielle ou entière. Il peut comme nous venons de le voir ne pas faire exécuter tous ceux proposés par la commission (1).

Les causes d'insalubrité que peut désigner la commission et sur lesquelles statue le conseil sont multiples, il est utile de connaître les principales ainsi que les différents moyens d'assainissement à employer dans chaque cas. Les ordonnances de police que nous citerons ainsi que les mesures à prendre dans chaque cas sont les ordonnances en vigueur et les mesures prises à Paris. Leur extension à toute la France serait très désirable.

Maisons neuves. — En ce qui les concerne, un décret

1. Cons. de préf., 6 décembre 1865. Jourdan, *op. cit.*, p. 244.

du 26 mars 1852 force tout constructeur à soumettre ses plans à l'administration et à suivre les prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la salubrité. Il doit de plus observer les dimensions prescrites pour Paris par le décret du 23 juillet 1884 ; d'après ce décret les cours sur lesquelles s'ouvrent des pièces servant à l'habitation auront 30 mètres de surface sur 5 mètres de largeur au minimum si les bâtiments ne dépassent pas 18 mètres de hauteur ; s'ils ont plus, la surface sera de 40 mètres au moins. La surface des courettes doit être de 9 mètres sur 1 m. 80 de largeur et de 4 mètres sur 1 m. 60 de largeur moyenne quand elles éclairent des couloirs ou cabinets.

La commission des logements insalubres peut intervenir, s'il y a lieu, même au cas où le constructeur a soumis un plan à l'administration comme l'exige le décret du 26 mars 1852 (1).

Cours couvertes. — Le décret du 23 juillet 1884 réglemente pour Paris leur couverture. En cas d'insalubrité de ces cours, défaut d'aération, émanations nauséabondes des cabinets et conduites d'eaux ménagères, la commission peut proposer la suppression ou la modification des châssis vitrés, ou bien le déplacement des conduites d'eaux ménagères et des cabinets d'aisances (2). Malheureusement ces décrets, tant celui de 1852 que

1. Cons. de préf., 6 août 1878, 12 mai 1880, 8 nov. 1881. Jourdan, *op. cit.*, p. 216, 221, 223.

2. Jourdan, *id.*, 86.

celui de 1884 ne sont applicables qu'à Paris. Il est regrettable qu'on ne leur ait pas donné une portée générale.

Agglomération des habitants. — La Commission des logements insalubres est souvent impuissante devant cette cause majeure d'insalubrité. Elle peut cependant exiger qu'il y ait 14 mètres cubes d'air par personne, chiffre considéré comme nécessaire par une instruction sur la salubrité jointe à une ordonnance de police du 23 novembre 1853 pour la ville de Paris. En dehors de cette mesure, elle ne peut que prescrire l'ouverture de fenêtres et le blanchiment des murs.

Souvent 6 ou 7 personnes sont entassées dans une pièce petite et privée d'air ; si une maladie contagieuse s'y déclare, tous les habitants de cette demeure la gagnent. Bien plus, « il arrivera souvent que le malade ne pourra être conduit à temps à l'Hôtel-Dieu, il mourra dans cette chambre unique qui sert de dortoir, de cuisine et de salle à manger. Qui pourrait dire à combien de personnes s'étendra la contagion ! » (1).

Ne pourrait-on pas dans ces cas autoriser la commission à réclamer une chambre ou maison mortuaire dans chaque cité ouvrière, comme il en existe en Angleterre (2).

En ce qui concerne les logements en garni, l'administration peut d'ailleurs se prévaloir à Paris de l'article 11 de l'ordonnance de police du 25 octobre 1883 (3) qui prescrit

1. *Réf. soc.* du 1^{er} déc. 1888, p. 548.

2. *Réf. soc.*; *id.*

3. Jourdan, *id.*, p. 469.

également la nécessité de 14 mètres cubes d'air par personne et une hauteur de plafond de 2 m. 50 au minimum.

Humidité. — Elle peut provenir de diverses causes : du sol lui-même, ou de la mauvaise qualité des matériaux ou du mauvais état de la toiture ; les effets de l'humidité sont particulièrement nuisibles à la santé.

Pour y remédier, la circulaire ministérielle du 27 décembre 1858 (1) prescrit l'emploi de substances hydrofuges, l'emploi d'un carrelage uni posé sur une couche de cailloux, l'exhaussement du sol, l'ouverture de jours bien étudiés, et dans les villages le creusement de fossés, l'établissement d'une sorte de drainage autour des murs. On peut ajouter à ces différents moyens d'assainissement la réfection de la toiture, l'établissement de cheminées, la construction de contre-murs isolés des murs qui soutiennent les terres ou sont pénétrés d'humidité permanente, la peinture à l'huile du côté extérieur des boiseries (2), le remplacement des papiers par une peinture à l'huile (3). Autant de précautions et de remèdes que pourront indiquer la commission et prescrire le conseil municipal.

Défaut ou insuffisance de jour ou d'air. — La commission demandera dans ce cas et le conseil municipal pres-

1. *Moniteur*, p. 693 et Dalloz, codes annotés t. III. Salub. pub. n^{os} 352-353.

2. Jourdan, *op. cit.*, p. 90.

3. Cons. d'Etat, 1^{er} août 1884, Dall. P. 86, 3, 25.

crira l'ouverture de fenêtres et de portes, la suppression des fenêtres à petits carreaux et leur remplacement par des croisées à grands carreaux, la création de vasistas, cheminées, etc.

Appareils servant au chauffage et à la cuisson des aliments. — Ils peuvent être la source d'accidents graves si l'on n'y prend garde. La commission veillera à ce que les fourneaux aient toujours une communication avec l'air extérieur (1).

Appareils de chauffage et d'éclairage par le gaz. — L'ordonnance de police du 27 octobre 1855 constate que la mauvaise disposition des conduites et la négligence dans le maniement des appareils occasionnent des accidents graves et compromettent la sécurité et la salubrité, elle édicte donc différentes précautions indispensables dont les commissions et les conseils pourront réclamer l'emploi ainsi que l'application des arrêtés préfectoraux des 18 février 1862, 2 avril 1868 et 17 janvier 1878 (2).

Cuvettes d'eaux ménagères. — On peut prescrire le remplacement des cuvettes à écope par des cuvettes à soufflet communiquant avec l'air extérieur, et leur grattage à vif, si elles sont malpropres.

Écoulement des eaux pluviales et ménagères. — Il est de la plus haute importance car l'eau pluviale stagnante entretient l'humidité et l'eau ménagère dégage des

1. Ord. de police du 23 nov. 1853 et du 17 nov. 1883. Jourdan, *op. cit.*, p. 462 et 467.

2. Jourdan, *op. cit.*, 431 à 445.

odeurs méphitiques. Le décret du 26 mars 1852 s'en occupe (1) et exige que le propriétaire prenne ses mesures pour conduire ses eaux pluviales et ménagères à l'égout de la rue. Si c'est impossible, il doit construire, pour les recevoir, un puisard ou réservoir en maçonnerie. Les puisards sont absorbants ou étanches : les premiers laissent filtrer les liquides qu'ils reçoivent et ne peuvent servir qu'aux eaux pluviales inoffensives, les seconds destinés aux eaux malsaines doivent être vidangés. Il y a encore une troisième espèce de puisard, le puisard d'absorption, ou puits ordinaire qui laisse perdre dans une couche de terrain perméable les eaux qu'il reçoit du sol (1). Ces puisards sont réglementés par l'ordonnance du 20 juillet 1838.

La commission doit veiller au curage et à l'étanchéité de tous ces puisards.

Elle peut encore exiger pour l'écoulement des eaux, le remaniement du sol des cours avec pente suffisante, et le pavage ou le bitumage de ce sol, l'établissement de caniveaux recouverts de dalles en pierre ou en fonte, etc.

Dépôts d'immondices et trous à fumier. — Il faut prescrire ou bien la construction de trous étanches et ventilés ou l'enlèvement journalier de ces fumiers et immondices.

Animaux domestiques. — Leur présence dans les habitations peut être nuisible à la santé des habitants, la

1. Jourdan, *op. cit.*, 95 et 96.

2. Jourdan, *op. cit.*, 97 et 98.

Commission et le Conseil municipal peuvent alors exiger l'application de l'ordonnance de police du 25 août 1880 (1).

Cabinets d'aisances. — De nombreuses ordonnances et édits réglementent cette importante question (13 septembre 1533, art. 193 de la Coutume de Paris. Ordonnances du 24 septembre 1668. — Instruction annexée à l'ordonnance du 23 novembre 1853). L'autorité municipale peut donc, d'après ces textes, intervenir directement pour exiger la création de cabinets d'aisances; mais la Commission le peut également chaque fois qu'elle le juge nécessaire. Les Conseils de préfecture en décident ainsi d'une façon constante (2), et avec grande raison, car l'absence ou l'insuffisance de lieux d'aisances sont une des causes les plus fréquentes et les plus funestes d'insalubrité. Trop souvent, malheureusement, ils sont en nombre insuffisant. A Paris, la Commission semble exiger un cabinet pour 25 personnes (3). Or, dans combien de maisons cette condition est-elle remplie? Un rapport sur les petits logements à Nantes nous apprend qu'un seul cabinet y sert parfois à une quarantaine de ménages (4).

Il est dès lors fort aisé de comprendre que ces lieux

1. Jourdan, *op. cit.*, p. 484.

2. Cons. de préf., 27 avril 1880, 7 juillet 1880, 21 mars 1882, 12 fév. 1884, 28 janv. 1885, etc Jourdan, p. 220, 224. V. aussi Cons. d'Etat. 2 fév. 1894. Dall. P. 95, 3, 24.

3. Rapport du docteur Napias, du 16 avril 1883. Rapport gén. de la C. des log. ins. p. 143 et 144.

4. *Les petits logements à Nantes*, par M. Heurtaux-Varsaveaux. *Réf. sociale*, du 16 juillet 1888, p. 144.

seront mal entretenus et demeureront dans un état de malpropreté sans nom. Voici ce que nous apprend le même rapport sur les maisons de Nantes :

« Le service des lieux d'aisances se fait généralement de la manière suivante. Le propriétaire, quand il habite son immeuble, en prend soin lui-même. Autrement les locataires en sont chargés à tour de rôle ; il entre dans les conventions qu'on doit les laver tous les jours. On devine que beaucoup y apportent de la négligence. Mais que les latrines soient bien ou mal tenues, elles dégagent toujours une odeur infecte qui se répand dans les escaliers et jusque dans les chambres. Cette infection se comprendra aisément quand on saura que les fosses sont très rarement curées, que les systèmes d'aération en usage dans les nouvelles constructions ne sont pas appliqués ici, et qu'enfin l'insuffisance des cabinets eu égard au nombre des habitants est notoire. »

On ne saurait donc rappeler trop souvent que la Commission des logements insalubres a le droit de statuer sur la question des lieux d'aisances, soit pour en prescrire la création en cas d'absence ou d'insuffisance, soit pour ordonner des réparations ou des mesures de propreté. C'est ainsi que le Conseil d'Etat (1) lui reconnaît le pouvoir de prescrire le remplacement des appareils existants par des appareils automatiques et encore la suppression des cabinets qui manquent d'air et de jour.

1. Cons. d'Etat, 5 décembre 1884. Dall. P. 86, 3, 25. 2 fév. 1894. Lebon, p. 97.

La Commission demandera généralement de faire enduire les murs à l'intérieur en ciment jusqu'à une hauteur de 1 m. 50 et de peindre le surplus à l'huile à base de blanc de zinc, d'établir le sol et le siège en matériaux imperméables et imputrescibles, de réglementer la pente du sol pour l'écoulement, de placer le siège à 20 ou 35 centimètres du sol et de le munir d'un appareil hermétique et automatique (1).

Telles sont les principales mesures à prendre. Toutes ne sont pas toujours nécessaires ; la Commission n'indique et le Conseil ne prescrit que celles qui le sont. Mais il faudra souvent exiger la suppression « des latrines à trous béants qui, laissant échapper le gaz des fosses et répandant dans la maison une odeur infecte, sont depuis longtemps considérées comme les foyers les plus actifs de propagation de la fièvre typhoïde » (2).

Fosses d'aisances. — Elles peuvent être fixes, mobiles ou remplacées par des tinettes filtrantes. Les premières doivent être construites en maçonnerie et suivant les prescriptions de l'ordonnance du 24 septembre 1819. La Commission doit veiller à l'observation de cette ordonnance, s'assurer que les fosses sont bien ventilées ; elle peut réclamer le remplacement des tuyaux de poterie par des tuyaux de fonte, etc. (3). Les fosses mobiles sont

1. Jourdan, *op. cit.*, p. 101 et 102.

2. *De l'assainissement des log. ins.* Etude par M. du Sel des Monts. *Réforme soc.*, du 1^{er} déc. 1888, p. 548.

3. V. Jourdan, *id.*, p. 105, 106, 107, etc.

des récipients en bois ou en métal placés sous les chutes ou les sièges d'aisances, la Commission doit veiller à leur ventilation et à leur bon état. Elle peut prescrire l'emploi des désinfectants tels que le sulfate de fer ou le sulfate de zinc, etc.

Au-dessus des fosses fixes se trouve une pierre d'extraction. La Commission pourra exiger qu'elle soit changée de place si elle se trouve dans une pièce habitée, car on peut craindre les émanations.

Le système des tinettes filtrantes n'est possible que dans les maisons bordant les rues où il y a des égouts, et elles doivent être enfermées dans des caveaux en maçonnerie bien ventilés au moyen d'un tuyau spécial ou d'un soupirail ; la commission veillera à ce que ces conditions soient remplies ainsi que toutes celles contenues dans l'arrêté préfectoral du 20 novembre 1887 (1).

De même pourra-t-elle imposer au propriétaire l'organisation du système d'écoulement direct à l'égout, si elle le juge nécessaire et avantageux ; elle observera alors l'arrêté préfectoral du 10 novembre 1886 (2). A Paris la loi du 10 juillet 1894 exige l'écoulement direct à l'égout de toutes les matières de vidange, et cette transformation doit être opérée en trois années.

Enfin lorsque les fosses sont établies de telle façon, qu'il est impossible de faire disparaître les inconvénients inhérents à leur organisation même, la commission peut

1. Jourdan, *op. cit.*, p. 397.

2. Jourdan, *id.*, p. 393.

prescrire leur suppression (1) et leur remplacement par une canalisation jusqu'à l'égout ; elle peut se contenter d'exiger certains travaux lorsque cette mesure est suffisante (2), en effet, lorsqu'une fosse ne sera pas établie d'après les prescriptions de la loi, la commission ne devra pas en principe ordonner la suppression, mais elle exigera les travaux nécessaires pour l'exécution de la loi, sans jamais pouvoir substituer ses décisions aux règlements généraux de police (3). Les pouvoirs du conseil municipal sont évidemment soumis aux mêmes règles, puisque c'est lui qui prescrit les mesures que la commission se borne à proposer.

Urinoirs. — Un arrêté de la Cour de cassation en date du 12 octobre 1850 a jugé que le conseil municipal peut forcer les débitants de boisson à établir des urinoirs dans leur domicile ou sur la voie publique. La commission peut en réclamer la construction dans les cours où elle le juge nécessaire et dans les conditions de salubrité usitées.

Malpropreté. — C'est l'un des cas les plus fréquents d'insalubrité et malheureusement le plus difficile à combattre lorsque la malpropreté est, non pas inhérente à l'habitation, mais habituelle chez ceux qui l'occupent.

On nous citait dernièrement l'exemple d'une femme

1. Cons. d'Etat, 5 déc. 84. Dall., p. 86, 3, 25.

2. Cons. d'Etat, 4 déc. 1891, 2^e arrêt. Dall. P. 93, 3, 32.

3. Dall., *op. cit.* t. III. Salub. pub., n^o 350. Cons. d'Etat, 4 déc. 1891. Dall. P. 93, 3, 32, note 4. Sanlaville, *op. cit.*, p. 15.

qui balayait toutes les ordures et la poussière de la pièce qu'elle occupait et d'un coup de balai jetai ce fumier sous l'un des lits occupés par sa famille. Contre de telles habitudes la commission se trouve impuissante.

Mais là où elle peut intervenir c'est lorsque la malpropreté tient à la maison même, lorsque les murs sont sales, les cours mal pavées... etc. Elle peut alors réclamer que le pavage soit refait, en partie au moins ; elle prescrit pour les logements, escaliers, couloirs, la peinture à l'huile ou à la colle, ou le blanchiment à la chaux ou le remplacement des papiers de tenture en mauvais état ou le grattage à vif des murs et plafonds. Elle peut même demander le blanchiment périodique à la chaux (1).

Absence d'eau. — Il y a eu sur ce cas des divergences dans la jurisprudence. Et cependant ne faut-il pas considérer l'absence d'eau comme une cause réelle d'insalubrité ? Si on veut combattre la malpropreté, le premier moyen à employer est de pourvoir les logements d'une assez grande abondance d'eau pour permettre aux habitants de laver leurs appartements et de se laver eux-mêmes. Or ils ne le feront pas lorsqu'ils n'auront pour toute ressource, par exemple, qu'une borne fontaine éloignée de trois cents mètres ou plus (2) de leur habitation.

Les hygiénistes ont plus d'une fois proclamé la néces-

1. Dall., *Jurisp. gén. Salub. pub.* Rep. 39. n° 47. Discussion, Dall. P. 50, 4, 78, note 5.

2. *Petits logements de Nantes*, ouv. cité par M. Heurtaux-Varsa-veaux. *Réf. soc.* du 16 juillet 1888, p. 114.

sité de pourvoir d'eau les habitations. Le congrès international d'hygiène tenu à Paris en 1878 souhaite « que l'introduction de l'eau dans les logements insalubres, et notamment dans les logements d'ouvriers prenne place, comme prescription légale, dans les ordonnances et règlements de police ».

Un travail préparé par la commission des logements insalubres de Paris fixe la quantité d'eau nécessaire à 3 décilitres par mètre cube de bâtiment, 3 litres par mètre de surface d'allées, écuries, cours et 25 litres par cabinet d'aisances commun.

L'Académie de médecine elle-même réclamait, le 12 juin 1883, la distribution des eaux de source dans toutes les maisons de Paris (1).

Nous trouvons aussi plusieurs ordonnances exigeant une certaine quantité d'eau dans les maisons louées en garni, et des nettoyages et lavages fréquents (2).

Malgré l'utilité bien constatée de l'eau, la jurisprudence, disions-nous, n'est pas unanime sur la question ; tantôt elle juge que l'absence d'eau est une cause d'insalubrité suffisante pour motiver l'intervention de la commission, tantôt elle décide que la dite commission ne peut forcer le propriétaire à fournir d'eau son bâtiment sans porter atteinte au droit de propriété. Il existe en ce dernier sens un important arrêté du conseil de préfecture de la Seine qui a décidé que le propriétaire ne pouvait pas être con-

1. Jourdan, *op. cit.*, 118-119.

2. Ord. du 20 nov. 1848, 23 nov. 1853, 25 oct. 1883.

traint à amener de l'eau pour l'usage de ses locataires ni même pour le maintien de l'immeuble en état de propriété (1).

Le ministre du Commerce s'étant pourvu contre cet arrêté, le conseil d'Etat, par arrêt du 11 novembre 1881 (2) a cru devoir en maintenir le principe tout en reconnaissant cependant que l'adduction de l'eau dans un immeuble peut être considérée, dans certaines conditions déterminées, comme rentrant dans les mesures indispensables d'assainissement prévues par l'art. 1^{er} de la loi du 13 avril 1850.

Dans le même ordre d'idées, le tribunal de simple police de la Seine a jugé (3), qu'il faut considérer comme portant atteinte au droit de propriété l'arrêté de l'autorité municipale qui enjoint à un propriétaire de faire dans sa maison des modifications ou des améliorations visant seulement des intérêts privés, et spécialement celui qui ordonne d'amener l'eau dans une maison particulière, ce qui intéresse le bien-être et la com-

1. Cons. de préf. de la Seine, 9 juillet 1879. *Dall.* P. 80, 3, 38-39, 18 fév. 1880. *Dall.* P. 80, 3, 38-39 et *Dalloz.* Codes annotés, t. III, *Sal. publ.*, nos 330-331. 1^{er} déc. 1880, Jourdan, *op. cit.*, p. 222.

2. *Dall.* P. 83, 3, 20. Le service de l'hygiène publique était alors rattaché au ministère du commerce et le ministre s'était pourvu ici dans l'intérêt de la loi. Le serv. de l'hygiène publique n'est rattaché au ministère de l'Intérieur que depuis le décret du 5 janvier 1889.

3. Tribunal de simple police de la Seine, 7 février 1885. *Bull. minist. int.*, 1885, p. 80. *Dall.*, *op. cit.*, t. III, *Sal. publ.*, nos 333 et suiv.

modité des locataires, non la salubrité publique, alors même que l'établissement de l'eau serait indispensable à l'assainissement de la maison, cet établissement ne peut, d'après le même jugement être ordonné qu'après accomplissement des formalités spéciales édictées par la loi du 13 avril 1850. Bien que rendue en faveur des propriétaires, cette décision, comme d'ailleurs celle précitée du Conseil d'Etat, reconnaît implicitement que dans certaines conditions, c'est-à-dire lorsque la salubrité de la maison est en cause, l'établissement de l'eau peut être requis par la commission : c'est ce que veut dire le jugement précité lorsqu'il parle des formalités de la loi de 1850. En dépit de certaines divergences apparentes qui tiennent plutôt à la diversité des espèces on peut conclure que la jurisprudence incline en ce sens (1).

Le Conseil de Préfecture de la Seine a notamment exigé l'établissement de l'eau dans une cité dépourvue d'eau en quantité suffisante (2), et cet arrêté a été confirmé par le conseil d'Etat qui a considéré que l'adduction de l'eau dans une cité ouvrière nombreuse devient un élément essentiel de salubrité (3).

Toutefois il faut remarquer que à propos de l'adduction de l'eau la commission ne doit intervenir qu'avec

1. Cons. de préf., 3 mars 1885, 26 janv. 1886, 6 avril 1886, 1^{er} juin 1886, 19 juin 1888 Jourdan, *op. cit.*, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230.

2. Arrêté du conseil de préfecture, 28 juillet 1881. Jourdan, *op. cit.*, p. 222.

3. Cons. d'Etat, 1^{er} août 1884. Dall. P. 86, 3, 25. Dall. cod. anot., t. III, 338.

une extrême réserve et ne peut, par exemple, forcer le propriétaire à fournir l'eau aux habitants gratuitement ou à un prix déterminé (1). La plupart du temps elle se contente de proposer que le propriétaire soit obligé de fournir l'eau nécessaire par le moyen qu'il jugera préférable (2). Il est d'ailleurs de règle que l'autorité municipale doit, en général, laisser aux intéressés le droit d'employer les procédés les plus avantageux et ne peut leur imposer des modes spéciaux d'exécution alors que d'autres modes pourraient également donner satisfaction à l'intérêt public (3).

Quand il s'agit de voies privées, la commission proposera, s'il est nécessaire, l'établissement d'un égout, d'une borne-fontaine pour nettoyer la voie, d'un ruisseau pour conduire les eaux à l'égout ; etc... (4).

Telles sont les principales causes d'insalubrité ainsi que les améliorations les plus usuelles qu'indiqueront ou plutôt que devront indiquer les commissions et sur lesquelles devrait se prononcer le Conseil municipal. Il lui faudra toujours agir avec prudence, et seulement, disait le rapporteur de la loi de 1850, lorsque « l'insalubrité sera sévèrement constatée et ses effets d'une haute gravité (5). » Il devra enfin fixer les délais dans lesquels devront être achevés les travaux ordonnés.

1. Dall. P. 86, 3, 25 note 2.

2. Du Sel des Monts, ouv. préc., *Réf. soc.*, 1^{er} décembre 1888, p. 547.

3. Cons. d'Etat, 29 déc. 1892. Dall. P. 94, 3, 48, notes 2 et 3.

4. Jourdan, *op. cit.*, p. 422.

5. Dall. P. 50, 4, 76, col. 3, note 1.

Nous avons eu trop souvent l'occasion de répéter que presque toutes les mesures dont nous venons de parler sont celles appliquées à Paris de même que les ordonnances citées sont celles du Préfet de Police, puisque la loi de 1850 n'est malheureusement presque pas appliquée en dehors de Paris. Toutes ces mesures, on devrait les appliquer en province, on n'en a pas l'occasion, puisque, sauf dans trois ou quatre villes, la loi de 1850 demeure lettre morte.

Remarquons bien aussi que le rôle de la commission est absolument distinct de celui de la police. Celle-ci doit exiger l'application de tous les arrêtés municipaux ou de toutes les ordonnances. La Commission peut intervenir et réclamer l'accomplissement de certaines mesures même lorsque les règlements et ordonnances sont appliqués et alors que la police, elle, est impuissante. En un mot lorsqu'un arrêté est respecté, la police ne peut rien faire même au cas où le logement est insalubre, tandis qu'alors la commission peut réclamer l'application de certaines mesures destinées à assainir l'immeuble.

L'Administration a donc en vertu de la loi de 1850 des pouvoirs assez étendus, et la jurisprudence tend de plus en plus à favoriser l'extension de ses pouvoirs. Nous avons vu plus haut quels étaient les pouvoirs du maire comme chef de la police municipale, il peut ordonner aux propriétaires de faire cesser un état de choses contraire à la salubrité publique, mais doit leur laisser le choix des moyens à employer. La même règle ne devrait-elle pas

s'appliquer à plus forte raison lorsqu'il s'agit de mesures à prendre dans l'intérieur des propriétés closes ? M. Dalloz pose la question et voilà comment il la résout et comment il justifie certaines décisions (1) de la jurisprudence.

« Il faut en cette matière tenir compte des termes de l'art. 5 de la loi du 13 avril 1850 qui donne mission au Conseil municipal de *déterminer* sur le vu des rapports de la Commission des logements insalubres et des observations que le propriétaire est admis à présenter. 1° Les travaux d'assainissement et les lieux où ils devront être entièrement ou partiellement exécutés.... Il semble que cet article confère au Conseil municipal d'abord, au conseil de Préfecture et au Conseil d'Etat ensuite, le droit de déterminer la nature des travaux que le propriétaire devra exécuter, pour assainir les logements réputés insalubres » (2).

§. 2. — Logements non susceptibles d'assainissement.

L'art. 2 de notre loi charge la Commission de les indiquer et l'art. 5 confie au Conseil municipal le soin de les déterminer.

C'est alors que le Conseil devra avec plus de soin que jamais s'entourer de tous les renseignements propres à

1. Cons. d'Etat, 1^{er} août 1884, Aff. Thuilleux, D. P. 86, 3, 25.

2. Dall., *Rép. supplém.*, Salub. pub., n° 15, p. 789.

l'éclairer et agir avec une prudente réserve car sa décision peut entraîner l'interdiction de la maison à titre d'habitation. Or, empêcher un propriétaire de louer sa maison voilà qui est porter, d'une façon grave, atteinte au droit de propriété. Aussi le législateur n'a-t-il pas voulu confier au seul Conseil municipal le soin de décider du sort de ces logements, il ne lui permet de le faire que provisoirement ainsi que nous l'apprend l'art. 10 alinéa 1^{er} « S'il est reconnu que le logement n'est pas susceptible d'assainissement et que les causes d'insalubrité sont dépendantes de l'habitation elle-même, l'autorité municipale pourra dans le délai qu'elle fixera, en interdire provisoirement la location à titre d'habitation ».

C'est aussi le rapport de M. de Riancey qui dit à propos des habitations non susceptibles d'assainissement : « Cette disposition est grave ; elle peut conduire à l'interdiction à titre de logement. Remarquons toutefois que dans ce dernier cas, la résolution du Conseil municipal n'est que préalable ; c'est le conseil de Préfecture qui juge définitivement, avec recours au Conseil d'Etat » (1).

Le conseil municipal ne peut en conséquence interdire la location à titre d'habitation que *provisoirement*, encore cette interdiction ne s'étend-elle qu'à la location à titre d'habitation ; on pourrait donc, en dépit de la décision du conseil, louer ce même immeuble comme dépôt, cave, etc. » (2).

1. Dall. P. 50, 4, 76, note 1 col. 3.

2. Dall., *Jurisp. gén.*, Salub. publ., *Rép.* 39, n° 55. Dall. P. 59,

*Section II. — Formes et notifications des délibérations
du Conseil municipal.*

Les délibérations du Conseil municipal sur la question des Logements insalubres doivent être signées par tous les membres présents à la séance conformément aux dispositions de l'art. 57 de la loi du 5 avril 1884. A défaut de cette formalité on ne peut appliquer les peines édictées par la loi du 13 avril 1850 contre le propriétaire qui n'a pas accompli les travaux prescrits (1).

Ces délibérations mentionneront que le conseil municipal a vu les rapports de la Commission et les observations des intéressés, ou à défaut de ces dernières, les certificats du maire constatant les notifications faites et le dépôt des rapports à la mairie dans le délai prescrit (2). D'après la jurisprudence du Conseil de Préfecture de la Seine, l'erreur sur le nom du propriétaire, même le défaut de mention de ce nom dans la délibération n'entraîne pas la nullité de la délibération pourvu que l'immeuble soit désigné (3). Les délibérations sont notifiées aux parties dans la même forme que le sont le dépôt des rapports et la mise en demeure d'avoir à en prendre connaissance (page 39). On est peu sévère en général pour ces

3, 40, note 2. Dall., *Codes annotés des L.*, t. III, Salub. publ., n° 3, 92.

1. Tribunal correctionnel de la Seine, 20 nov. 1888. *Gaz. des Trib.*, 24 nov. 1888, 12 fév. 1889. Jourdan, *op. cit.*, p. 328.

2. Jourdan, *ouv. préc.*, p. 132. Sanlaville, *op. cit.*, p. 14.

3. Cons. de préf., 3 décembre 1890. Baulial, 11 juillet 1890.

formalités et ici encore la jurisprudence déclare que la loi du 13 avril 1850 ne prescrivant pas de forme sacramentelle, il suffit que la délibération du Conseil municipal ait été connue de l'intéressé (1).

Remarquons que, lorsqu'une décision a été prise contre un propriétaire et que la maison vient à changer de propriétaire avant son exécution, on ne peut plus exiger que le nouveau propriétaire se soumette à la décision puisqu'elle lui est totalement étrangère. Il faudra reprendre contre lui la procédure indiquée par la loi du 13 avril 1850 (2). Toutefois il semble qu'en ce cas il suffirait de provoquer une nouvelle délibération du Conseil municipal, le dépôt des rapports à la mairie n'étant qu'un moyen d'instruction qu'il n'est pas nécessaire d'employer de nouveau (3).

Les décisions du Conseil municipal n'ont pas besoin d'être approuvées ; le maire adresse seulement aux intéressés une injonction après le délai d'un mois, délai dont nous allons voir l'utilité.

Section III. — Effets des décisions du Conseil municipal dans les rapports des propriétaires et locataires.

Elles ont sur ces rapports des effets importants qu'il

1. Cour de cassation, 5 déc. 1884, Jourdan, *op. cit.*, p. 336 et Dall., ouv. préc., t. III, Salub. pub., n^{os} 358, 264, 265.

2. Cons. de préf., 17 décembre 1879, 15 fév. 1889. Jourdan, *op. cit.*, 282.

3. Cons. de préf., 2 avril 1889, Jourdan, *op. cit.*, 282.

est bon d'examiner. Ici encore nous trouvons une atteinte portée au droit de propriété puisqu'en certains cas les travaux ordonnés par le Conseil municipal entraîneront la résiliation des baux. Fallait-il aggraver encore la situation du propriétaire et le condamner à payer des indemnités au locataire ?

Le législateur de 1850 n'a pas cru devoir être aussi rigoureux et il a décidé dans l'art. 41 que « lorsque par suite de l'exécution de la présente loi, il y aura lieu à résiliation des baux, cette résiliation n'emportera en faveur du locataire aucuns dommages-intérêts ».

Il suit d'abord de cet article que les baux ne peuvent faire obstacle à l'application de la loi ; les locataires ne pourraient donc pas faire d'opposition aux travaux sous prétexte que cela gênerait leur jouissance (1). La loi s'exécutera quand même.

Non seulement le locataire ne peut pas entraver l'exécution des travaux, mais si ces travaux sont tels qu'ils entraînent la résiliation, l'art. 41 décide qu'il n'y aura pas lieu à dommages-intérêts de la part du propriétaire. Le législateur a sans doute considéré que le propriétaire condamné à réparer sa maison aura déjà une charge assez lourde sans y ajouter encore des indemnités en faveur du locataire. Si ce dernier d'ailleurs a loué l'immeuble en mauvais état, ce ne sera que justice de lui faire supporter une part des charges en le privant d'indemnité, car il

1. Cons. de préf., 27 avril 1880, 10 juin 1884. Jourdan, *op. cit.*, p. 293 et Sirey, *Alphab. log. ins.*, p. 598, n° 149.

pouvait exiger qu'il fût en bon état de réparations de toute espèce (art. 1720. C. civ.) (1). Il n'y aura une certaine rigueur dans cette mesure que lorsque les causes d'insalubrité se seront déclarées postérieurement à la location (2).

Il ne suffit pas de dire que la résiliation ne donnera lieu à aucune indemnité, il faut encore savoir lequel des deux, du locataire ou du propriétaire, pourra demander cette résiliation du bail ou si tous les deux le pourront.

La question doit, d'après nous, se résoudre par une distinction suivant qu'il s'agit de travaux d'assainissement à effectuer ou d'interdiction définitive de l'immeuble à titre d'habitation.

a) S'agit-il de travaux à effectuer ? Nous pensons qu'il faut s'en tenir au droit strict et, conformément à l'art. 1724 du Code civil, reconnaître au locataire seul le droit de demander la résiliation du bail s'il y a lieu, c'est-à-dire « lorsque les réparations seront de telle nature qu'elles rendront inhabitable ce qui est nécessaire au logement du preneur et de sa famille » (art. 1724, § 3). La loi de 1850 n'a point exprimé la volonté que le bailleur eût le même pouvoir ; il faut donc s'en tenir rigoureusement à l'art. 1724 (3).

Tel est le sentiment qui paraît dominer :

1. Arrêté Cour de Paris, 24 août 1854. Jourdan, *op. cit.*, p. 311 et suiv.

2. *Jurisp. gén.*, Dall., Sal. pub. n° 58.

3. Dall., *op. préc.*, t. III, Sal. publ., nos 400 et 401. Sanlaville, *op. cit.*, p. 16 et 17. Cour de Paris, 24 août 1854. Dall. P. 1856, 2, 166.

« Pour nous, dit notamment M. Dalloz, si nous examinons la question en droit strict et abstraction faite des faits de la cause, nous dirons que le propriétaire n'a pas le droit de demander la résiliation ; une loi sur la salubrité n'a pu abroger le code Napoléon à moins d'une disposition expresse qui n'existe pas. Or, d'après l'art. 1724, le droit de résiliation n'appartient qu'au preneur, et l'art 11 de la loi de 1850 est conçu évidemment dans cette pensée, puisqu'il déclare qu'en cas de résiliation le locataire ne pourra pas réclamer de dommages-intérêts » (1).

L'esprit non moins que le silence du texte de la loi de 1850 commande cette interprétation : l'article 11 a pour seul but de décharger le propriétaire de toute indemnité vis-à-vis du locataire, et c'est justice ; puisque cette résiliation du bail lui fera déjà un tort considérable et qu'il n'accomplit ces travaux que pour obéir à la loi et dans l'intérêt de la santé de ses locataires, ce n'est pas le cas de lui imposer une autre dépense ; mais il n'y a pas non plus de raison pour augmenter ses droits.

Le § 2 de l'article 1724 s'appliquera lui aussi, c'est-à-dire que si les réparations durent plus de 40 jours le locataire pourra demander une diminution du prix du bail proportionnelle au temps et à la partie de la chose louée dont il aura été privé, seulement son droit s'arrêtera là, et en vertu de l'article 11 de notre loi, il lui sera interdit de réclamer une allocation supplémentaire de dommages-intérêts (2).

1. Dall. *Jurisp. gén.*, Sal. pub., n° 59.

2. Sirey, *Alphab. log. ins.*, p. 598, n° 151.

b) S'agit-il de l'interdiction définitive d'un immeuble à titre d'habitation ? Il faut alors, croyons-nous, assimiler cette interdiction à la perte par cas fortuit de la chose louée, ou à sa destruction.

Or, l'article 1722 du Code civil décide que :

« Si, pendant la durée du bail, la chose louée est détruite en totalité par cas fortuit, le bail est résilié de plein droit ; si elle n'est détruite qu'en partie, le preneur peut, suivant les circonstances, demander ou une diminution du prix ou la résiliation du bail. Dans l'un et l'autre cas il n'y a lieu à aucun dédommagement. »

L'article 1741 ajoute que le contrat de louage se résout par la perte de la chose louée.

L'interdiction est considérée comme un fait de force majeure ; donc s'il y a interdiction totale, on assimile ce cas à celui de la perte ou de la destruction totale et le bail est résolu de plein droit, le propriétaire comme le locataire peut le réclamer.

S'il y a interdiction partielle, on suit la règle prescrite en cas de perte ou destruction partielle, c'est-à-dire que seul le preneur pourra demander la résiliation du bail ; il pourra, s'il préfère, le continuer en réclamant une diminution du prix du bail (1). Mais dans aucun des deux cas, il n'y aura lieu à un dédommagement en faveur du locataire. L'article 1722 et l'article 11 de notre loi le proclament.

1. Baudry-Lacantinerie, *Précis de droit civil*, 4^e éd., t. III, p. 418. Sirey, *Alph. log. ins.*, p. 598, n^o 152.

Il y a plusieurs arrêts en ce sens (1). Nous voyons au contraire le jugement d'expropriation pour cause d'utilité publique ouvrir au profit des locataires le droit à une indemnité d'éviction (2).

Remarquons que si les constructions reconnues insalubres et supprimées ont été faites par le locataire en vertu de conventions expresses avec le propriétaire, le locataire « n'aurait d'autre droit que de réclamer la résiliation du bail sans indemnité », car il ne peut avoir plus de droit que le propriétaire et, en conséquence, ne peut pas plus que lui rendre un logement insalubre (3).

La résiliation du bail doit être prononcée par les tribunaux civils ; la juridiction administrative est incompétente.

Si les travaux d'assainissement ont été faits par le propriétaire, spontanément, que va-t-il arriver ? Aura-t-il droit à l'application de l'article 11 ?

Nous ne le pensons pas. L'article 11 porte en effet ces mots significatifs : « lorsque, par suite de la présente loi, il y aura lieu à la résiliation des baux » ; ce qui prouve bien, que pour jouir de cette faveur, il faudra que les travaux aient été jugés nécessaires par la commission et ordonnés par le conseil municipal. Sinon le droit commun s'applique.

1. Trib. civ. de la Seine, 1^{er} fév. 83. Arrêt de la Cour de Paris, 11 mai 1885. Jourdan, *op. cit* , p. 314 à 321.

2. Cassation, 16 avril 1862, 20 juin et 4 juillet 1864.

3. Dall., *J. G.*, n° 52 et codes annotés des lois pol. et adm. t. III, Sal. pub. nos 327, 328.

Le propriétaire a-t-il fait les réparations demandées par la commission sans attendre la décision du conseil municipal ? Ici son obéissance a été trop hâtive, le conseil municipal peut ne pas juger les travaux nécessaires et dans ce cas pourquoi priverait-on le locataire d'une indemnité ? Le propriétaire s'est montré évidemment docile et soucieux de la santé de ses locataires, mais il a agi trop hâtivement, on ne peut en faire supporter la faute au locataire.

CHAPITRE IV

RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

L'article 6 porte : « Un recours est ouvert aux intéressés contre ces décisions devant le Conseil de préfecture dans le délai d'un mois à dater de la notification de l'arrêté municipal. Ce recours sera suspensif. »

Le Conseil de préfecture est donc la première juridiction compétente pour connaître des recours contre les décisions des conseils municipaux. Le recours a lieu contre ses décisions, et non contre le rapport de la commission des logements insalubres qui n'est qu'un projet (1).

L'art. 10 nous apprend ensuite qu'on peut encore recourir au Conseil d'Etat. Nous parlerons successivement de ces deux espèces de recours.

Section I. — Recours au Conseil de Préfecture

Nous avons vu que les délibérations des conseils municipaux sont notifiées aux intéressés dans les mêmes for-

1. Cons. de préf. de la Seine, 19 juin 1895. Sirey, *Alphab. log. insal.*, p. 598.

mes que celles de la commission des logements insalubres ; c'est cette notification qui sert de point de départ au délai d'un mois pendant lequel les intéressés peuvent utilement recourir au Conseil de préfecture.

L'article 6 parle à tort de la notification de l'*arrêté municipal* ; c'est la DÉCISION municipale qu'il a voulu dire d'après l'interprétation constante de la jurisprudence (1).

« Considérant dit un arrêté (2), qu'aucun texte de loi n'attribue au Conseil de préfecture compétence pour connaître d'un recours dirigé contre les arrêtés rendus en cette matière par les préfets, le conseil se déclare incompétent pour connaître du recours dirigé par le sieur Faure contre l'arrêté préfectoral du 12 juin 1880. »

Cet arrêté parle d'*arrêté préfectoral* parce que le préfet de la Seine exerce à Paris, en cette matière, les pouvoirs conférés partout ailleurs au maire. D'une façon générale, il faut dire que le Conseil de préfecture est incompétent pour connaître des recours dirigés contre les arrêtés municipaux rendus en matière de logements insalubres : seules les décisions des conseils municipaux peuvent lui être déférées. La jurisprudence décide aussi que le délai d'un mois prescrit par l'art. 6 est de rigueur et que tout intéressé qui laisse écouler ce mois sans agir est déchu de son droit de recours (3).

1. Arr. du Cons. de préf. des 9 fév. 1876, 22 janvier 1878, 3 déc. 1884, 6 janv. 1885. Jourdan, *op. cit.*, p. 269, 270, 271, 272, 277, 278, etc. Cons. de préf. Seine, 19 juin 1895.

2. Cons. de préf. de la Seine, 26 avril 1881, Jourdan, *op. cit.*, p. 276.

3. Arr. du Cons. de préf. des 9 fév. 1876, 10 juin 1877, 22 janv.

Cependant, il y a un cas où l'intéressé pourra former son recours même après le mois écoulé, c'est lorsque le conseil municipal, après avoir interdit l'habitation d'une maison à titre provisoire, en poursuivra l'interdiction à titre définitif. Le propriétaire attendra alors que l'administration ait saisi le Conseil de préfecture et aucune déchéance ne pourra lui être opposée pour ne s'être pas pourvu contre la délibération du conseil municipal. Toutefois, si l'intéressé veut protester contre l'interdiction provisoire, il lui faudra toujours agir dans le mois de la délibération (1).

Les personnes qui peuvent former le recours sont celles qui sont responsables de l'insalubrité : propriétaires, usufruitiers, locataires-constructeurs. Les locataires ordinaires ne le peuvent pas, c'est ce qui résulte d'une jurisprudence constante (2).

« Considérant, dit notamment un arrêté du Conseil de préfecture de la Seine du 8 juillet 1884, qu'aux termes de la loi du 13 avril 1850, les propriétaires, usufruitiers ou usagers, sont seuls responsables de l'insalubrité des logements qu'ils ont mis en location et qu'en conséquence ils ont seuls qualité pour attaquer les délibérations mu-

1878, 22 juillet 1879, 17 juin 1880, 12 août 1880, 3 juillet 1883, 16 nov. 1888. Jourdan, *op. cit.*, p. 269 à 282.

1. Jourdan, *op. cit.*, p. 136 et arrêts du Cons. de préf. 23 fév. 1876, 22 mars 1881, 12 janvier 1887. Jourdan, p. 270 à 280.

2. Cons. de préf., 24 fév. 1864, 20 juin 1866, 1^{er} juin 1875, 7 mars 1882, 8 juillet 1884, etc. Jourdan, p. 237 à 244. Cons. d'Etat, 14 juillet 59, Dall. P. 60, 3, 44.

nicipales ordonnant les travaux d'assainissement, que dès lors le sieur Cousin, dont le recours n'est pas recevable, doit être mis hors de cause. Le sieur Cousin, locataire principal est mis hors de cause. »

De même les communes sont sans qualité pour se pourvoir devant le Conseil de préfecture ou le Conseil d'Etat, contre les décisions du conseil municipal, car n'étant pas intéressées, elles ne peuvent se prévaloir de l'article 6 (1).

Nous savons que le Conseil de préfecture peut avoir à se prononcer sur deux questions différentes : il peut avoir à connaître : 1° des délibérations du conseil municipal prescrivant des mesures d'assainissement avec ou sans interdiction provisoire ; 2° des délibérations du conseil municipal demandant l'interdiction définitive à titre d'habitation d'un logement dont ce même conseil a interdit provisoirement l'habitation.

§ 1. — Recours devant le Conseil de préfecture contre les délibérations du conseil municipal prescrivant des mesures d'assainissement ou l'interdiction provisoire à titre d'habitation.

Les formes de recours devant le Conseil de préfecture en matière contentieuse, sont fixées par la loi du 22 juillet 1889. Cette loi s'est fait attendre, car la loi du 21 juin 1865 et le décret du 12 juillet de la même année n'étaient

1. Dalloz, ouv. préc. t. III, Sal. pub. n° 272. Cons. d'Etat, 21 mars 1879, Dall. P. 79, 3, 68. Cons. de préf., 4 mars 1885. Jourdan, *op. cit.*, p. 291, 292 et Cons. d'Etat, 1^{er} août, 1884. Jourdan, p. 310.

que provisoires et pendant 24 ans, ce sont eux qui ont réglé la procédure en Conseil de préfecture.

En conséquence, il faut suivre pour le recours les prescriptions de la loi de 1889. Il n'y a point de dispositions spéciales à notre matière.

On a blâmé ce droit qu'a le Conseil de préfecture de faire procéder s'il le juge bon, à une expertise, ce droit se justifie cependant parfaitement, voici ce que dit à ce propos M. Emile Laurent. « La Commission instruit, en effet les affaires en n'examinant que leur côté technique et scientifique. Les droits des personnes, les charges et les servitudes des immeubles, les excès de pouvoir résultant d'une fausse interprétation de la loi, l'étude de la jurisprudence ne la concernent ni ne la préoccupent. Il est cependant indispensable que ces questions soient discutées et résolues. D'autre part, les allégations contradictoires présentées par les parties et qui tendent à convaincre d'erreur technique ou scientifique la Commission des logements insalubres doivent nécessairement aussi être soumises à l'appréciation d'hommes compétents ayant mission de justice. Peut-on résoudre les difficultés de fait que soulèvent les rapports de la Commission des logements insalubres par un autre moyen qu'en les soumettant à un arbitrage, qu'en ayant aussi recours en cette matière, à une expertise faite au point de vue de la juridiction qui est compétente pour l'ordonner ? » (1).

1. Les logements insalubres, *op. cit.*, p. 27.

Les Conseils de préfecture peuvent bien entendu recourir pour s'éclairer aux mêmes moyens que les tribunaux judiciaires, enquêtes, visites de lieux, expertises, etc. (art. 13, 25, 26 loi du 22 juillet 1889) (1) dans certains cas l'expertise est obligatoire, mais non en matière de logements insalubres. Par conséquent le Conseil de préfecture est absolument libre de l'ordonner ou non et il n'est pas obligé de l'ordonner quoique le propriétaire la réclame (2).

Certains auteurs avaient voulu soutenir et le ministre du Commerce avait fait plaider dans un recours interjeté par lui dans l'intérêt de la loi, que le Conseil de préfecture ne pourrait provoquer que des mesures d'instruction n'entraînant pas de frais, par exemple l'avis du conseil d'hygiène. Cette thèse n'a pas été adoptée par le Conseil d'Etat (3), et avec raison car elle ne s'appuie sur aucun motif plausible.

Ordinairement l'Administration communique la requête à la Commission des logements insalubres; car il est utile que celle-ci donne son avis sur la question ainsi que les explications qui pourraient être nécessaires (4).

En ce qui concerne les décisions rendues en matière de logements insalubres, il faut remarquer que le Con-

1. Cons. de préf., 6 déc. 1865, 12 août 1870, 23 mai 1873, 5 fév. 1884, 24 mars 1886. Jourdan, *op. cit.*, p. 282 à 291.

2. Cons. d'Etat, 2 février 1894 (Coquerel), Dalloz, P. 95, 3, 24.

3. Cons. d'Etat, 11 novembre 1881, Dalloz, P. 83, 3, 49, note 5 et Dall., codes annotés. Salub. pub., n° 279.

4. Jourdan, *Leg. sur les log. insal.*, p. 139.

seil de préfecture peut modifier ou annuler la délibération du Conseil municipal (1), mais il ne lui est pas permis de l'aggraver. Du principe que les mesures autorisées par le Conseil municipal sont des mesures de police, il suit, en effet, que le locataire ne peut pas se pourvoir devant le Conseil de Préfecture pour faire ordonner, à l'encontre du propriétaire, des mesures plus rigoureuses que celles qui ont été estimées suffisantes par le Conseil municipal (2). Il ne pourrait pas par exemple, se pourvoir pour faire prescrire l'interdiction de la location d'une maison dont le Conseil municipal s'est borné à ordonner l'assainissement par des travaux (3). Il serait également impossible au Conseil de Préfecture, sans excès de pouvoir, d'aggraver d'office les mesures d'assainissement prescrites par le Conseil municipal (4).

Les dépens et frais de l'expertise ne doivent être supportés par le réclamant que s'il perd son procès mais non s'il a gain de cause.

D'autre part il est impossible de les imposer aux communes car elles ne sont pas parties en cause, ainsi que l'ont constaté de nombreux arrêtés du Conseil de préfec-

1. Arrêtés des Cons. de préf., 17 déc. 1873, 2. D., 1884, 24 juin 1885 et 24 juin 1887. Jourdan, *op. cit.*, p. 264 à 266.

2. Dall. P., 79, 3, 68, note 4.

3. Cons. d'Etat, 14 juillet 1859, Dall. P., 60, 3, 44.

4. Cons. d'Etat, 18 juillet 1889, Dall. P., 90, 3, 31 et Dall., codes annotés des lois pol. et adm., t. III. Sal. pub. nos 280, 281, 282.

5. Cons. d'Etat, 11 nov. 1881. Dall. P. 83, 3, 19, note 5 et Dall. codes annotés, etc., t. III. Sal. pub., nos 274, 275.

ture de la Seine (1) et des décisions du Conseil d'Etat (2).

Dès lors les frais dont il s'agit restent à la charge de l'Administration comme frais de justice (3).

§ 2. — Demande d'interdiction définitive à titre d'indication.

C'est à l'Administration qu'incombe le soin d'introduire cette demande, dans la forme ordinaire prescrite par la loi du 22 juillet 1889. Le Conseil municipal, nous l'avons déjà dit, ne peut interdire la location d'un logement à titre d'habitation que provisoirement. Cette interdiction provisoire est sans doute exécutoire tant qu'elle n'a pas été rapportée (4), mais le Conseil de préfecture seul peut la prononcer définitivement. C'est en effet une grave atteinte à la propriété que d'interdire la location d'un logement à titre d'habitation, et le législateur de 1850 que nous avons vu rempli d'un respect presque exagéré en certains cas pour la propriété a voulu, avec raison, l'entourer ici d'une protection plus complète encore. Il veut une « réglementation bienveillante, paternelle » (5). Il a

1. Cons. de préf., 31 mars 1886, 23 mai 1887, 8 février 1883, 27 février 1889. Jourdan, *op. cit.*, p. 292 et 293.

2. Cons. d'Etat, 29 déc. 1858. Jourdan, *op. cit.*, p. 309, 1^{er} août 1884, Dall. P., 86, 3, 26. Aff. du Plessis et d'Argentré et aff. Froc, 17 mai 1895, *Recueil des arrêts*, du Cons. d'Etat, p. 419-420.

3. Dall., ouv. prec. t. III. Salub. publ., n° 277.

4. Trib. correct. de la Seine, 10 nov. 1885, 22 juin 1886. Cour d'appel de Paris, 24 nov. 1886. Jourdan, *op. cit.*, p. 337 et 338.

5. Rapport de M. de Riancey. Dall. P. 50, 4, 76.

craint que le Conseil municipal ne décidât l'interdiction définitive trop à la légère, un second contrôle, celui du Conseil de préfecture lui a donc paru nécessaire. S'il s'est décidé d'ailleurs à autoriser un moyen aussi radical que celui de l'interdiction définitive, c'est qu'il a trouvé qu'en certains cas, c'était le seul que l'on pût employer, et que, ce faisant, on ne violait pas la propriété, on se contentait d'en interdire un mode de jouissance (1).

Bien entendu le Conseil de préfecture reste impuissant si c'est le propriétaire de la maison qui l'habite ; même si elle est reconnue non susceptible d'assainissement le propriétaire peut y rester (2), le législateur lui a reconnu ce droit dans l'art. 4, comme nous l'avons vu. Il en est de même de l'usufruitier et de l'usager. En présence d'une demande d'interdiction définitive formulée par le Conseil municipal, le Conseil de préfecture devra examiner la question avec un soin tout particulier. S'il juge que la demande n'est pas fondée, il pourra ordonner des mesures d'assainissement, car, s'il lui est interdit d'aggraver les décisions du Conseil municipal, il lui est naturellement permis de les modifier dans un sens favorable au propriétaire.

D'ailleurs, suivant le droit commun, les arrêtés du conseil de préfecture sont eux-mêmes susceptibles de recours. Ces voies de recours sont :

1° L'opposition qui est ouverte contre toutes les déci-

1. Rapport de M. de Riancey. Dall. P. 50, 4, 77, col. 4.

2. Cons. d'Etat, 29 déc 1858. Dall. P. 59, 3, 40.

sions rendues par défaut ou non contradictoires. C'est devant le Conseil de préfecture qui a statué que doit être portée l'opposition.

2° La tierce opposition qui est ouverte à toute personne qui faute d'avoir été appelée ni représentée dans l'instance se trouve atteinte dans ses droits par la décision rendue. Elle est portée devant le Conseil de préfecture qui a rendu l'arrêt et s'introduit, s'instruit et se juge dans la même forme que l'instance principale. Aucun délai n'est requis, nous présumons donc que la décision est attaquable à toute époque (1).

3° Le Conseil d'Etat auquel on peut toujours en appeler pourvu que l'on observe le délai. Ce délai qui est fixé à 3 mois par l'art. 71 du décret du 22 juillet 1806 a été réduit à 2 mois à dater de la notification pour recours contre les arrêtés des Conseils de préfecture. C'est l'art. 57 de la loi du 22 juillet 1889 qui a apporté cette modification sans doute pour abréger les longueurs de la procédure et permettre de juger plus rapidement les affaires souvent urgentes. Lorsqu'il s'agit de décisions rendues par défaut, le délai de deux mois court à dater de l'expiration du délai d'opposition (art. 57, loi du 22 juillet 1889).

C'est ce recours que nous allons maintenant étudier.

1. Simonet, *Traité élémentaire de droit public et administratif*, édit. 1893.

Section II. — Recours au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat statue suivant le droit commun, soit comme tribunal d'appel, soit comme tribunal de cassation.

Mais la question s'est élevée de savoir si le recours pouvait avoir lieu contre tous les arrêtés du Conseil de préfecture rendus en matière de logements insalubres. Il semblait qu'il ne fût possible qu'au cas où ce conseil prononçait l'interdiction absolue d'un logement à titre d'habitation ; l'art. 10, en effet, ne nous parle qu'à ce propos de recours au Conseil d'Etat, et l'art. 6 ne fait pas mention d'un second degré de juridiction. Le texte du rapport de M. de Riancey venait encore confirmer cette opinion :

« Un recours est ouvert, dit ce rapport, contre toutes les décisions du Conseil municipal. Quelques personnes auraient voulu que le recours contre l'injonction des travaux à exécuter remontât jusqu'au Conseil d'Etat. La majorité de la commission a pensé que l'intervention du Conseil de préfecture suffisait. Il ne faut pas aggraver par une trop longue et trop dispendieuse procédure, des travaux qui peuvent être urgents et qui seront souvent d'une importance assez minime (1).

L'intention du législateur n'était-elle pas, d'après ces paroles, qu'on ne pût recourir au Conseil d'Etat, lorsqu'il

1. Dall. P. 50, 4, 76, note : col. 3.

s'agissait de mesures d'assainissement ordonnées par le Conseil de préfecture ?

Le Conseil d'Etat a cependant jugé que cette volonté n'étant pas expressément écrite dans la loi, il n'y avait pas lieu de déroger aux principes généraux, en vertu desquels le pourvoi contre les arrêtés des Conseils de préfecture en matière contentieuse est recevable, à moins de dispositions formellement contraires (1).

« Considérant, dit notamment un arrêté du Conseil d'Etat, que le recours est ouvert devant nous, en notre Conseil d'Etat, contre toutes décisions des Conseils de préfecture en matière contentieuse, que ni l'art. 6 de la loi du 13 avril 1850, ni aucune autre disposition de loi ne contiennent d'exception à cette règle générale, que dès lors le pourvoi du sieur de Madre est recevable. »

Un autre arrêté (3) a infirmé un arrêté du Conseil de préfecture de la Seine, qui, conformément à une décision du conseil municipal de Paris, avait ordonné au propriétaire d'une maison de murer une porte faisant communiquer un caveau où se trouvait la fosse d'aisances avec la cuisine d'un café.

Dès lors que le Conseil d'Etat s'attribue le droit de connaître de tous les recours qui lui seront soumis contre les arrêtés du Conseil de préfecture en matière de loge-

1. Dall. Codes annotés des lois pol. et adm. t. III. Salub. pub. n° 286.

2. Cons. d'Etat, 7 avril 1865. Dall. P. 66, 3, 1.

3. Cons. d'Etat, 9 janv. 1868. R. C. d'Etat, p. 9. V. aussi C. d'Etat 25 juillet 1873. Dall. P. 74, 3, 44.

ments insalubres, il est juste qu'il puisse s'entourer des mêmes modes d'instruction que celui-ci, afin de statuer en pleine connaissance de cause. Il peut donc ordonner une vérification sur la demande de l'une des parties; toutefois si cette partie n'obtient que partiellement gain de cause, elle supportera les frais occasionnés par la vérification (1). Il peut de même ordonner une expertise (2).

Ici se place une question délicate dont les annales de la jurisprudence nous fournissent l'espèce :

Des travaux d'assainissement ont été ordonnés par le Conseil municipal ou le Conseil de préfecture, ou bien ce dernier conseil a décidé d'interdire l'habitation d'un logement; voici que le maire, ou à Paris le Préfet du département néglige de faire exécuter l'arrêté. En fait cet arrêté restera à l'état de lettre morte si ce maire ou le préfet de la Seine, en agissant ainsi, est autorisé par son supérieur hiérarchique, mais l'arrêté n'en subsistera pas moins et un successeur du maire ou du préfet aura toujours le droit, s'il le juge à propos, d'en exiger l'exécution (3). Il s'ensuivra que le propriétaire sera toujours menacé.

Or il est certain qu'en droit le maire ne peut pas renoncer à l'exécution de l'arrêté du Conseil de préfecture, car, pour renoncer au bénéfice d'une décision de

1. Cons. d'Etat, 4 déc. 1891. Dall. P. 93, 3, 32.

2. Cons. d'Etat, aff. Saintoin, 28 juin 1895. Rec. Cons. d'Etat, p. 542.

3. Cons. d'Etat 1^{er} août 1884. Dall. 86, 3, 36. Vicomte de Polignac, 17 mai 1895. Proc. Dall. P. 96, 3, 48.

justice il faut être pleinement maître des droits qu'elle a conférés, et le maire ne pourrait renoncer à ce bénéfice qu'en vertu d'une délibération du Conseil municipal. Il n'est qu'agent d'exécution des volontés de ce conseil, il ne peut ni les contrôler ni les modifier.

Mais le droit et le fait sont distincts : nous avons vu qu'en fait le maire ou le préfet de la Seine pour Paris, autorisé par ses supérieurs hiérarchiques peut ne pas poursuivre l'exécution de l'arrêté. Le cas s'est présenté. En 1884 le préfet de la Seine ayant déclaré renoncer à l'exécution des mesures prescrites par le Conseil de préfecture, le ministre du commerce au département duquel était alors rattaché le service d'hygiène public, transmit cette déclaration au Conseil d'Etat qui jugea que le pourvoi était alors sans objet et qu'il y avait lieu de donner acte au propriétaire de la déclaration du ministre.

Toutefois nous avons vu que l'arrêté subsistant toujours, un successeur du maire ou du préfet pourrait le faire exécuter; aussi dans une autre affaire où le ministre du Commerce avait proposé de déclarer le pourvoi sans objet, le Conseil d'Etat a-t-il donné raison au propriétaire qui soutenait que cette déclaration le laisserait sous le coup de la décision du Conseil de préfecture et a-t-il annulé cet arrêté (1).

1. Cons. d'Etat, 1^{er} août 1884. Dall. 86, 3, 26 Caubert. Aujourd'hui, depuis 1889, c'est le ministre de l'intérieur qui doit faire cette déclaration, le service de l'hygiène publique étant, depuis cette date, rattaché à son département. Pour ces arrêts voir aussi : Dall., Codes annotés, n^{os} 290 à 297.

Le ministre a le droit de recourir devant le Conseil d'Etat contre les arrêtés des Conseils de préfecture, mais seulement au cas de violation formelle de la loi. C'est ce qui résulte d'un arrêt du 11 nov. 1881 (1). Il s'agissait d'un arrêté par lequel le Conseil de préfecture de la Seine annulait une délibération du Conseil municipal de Paris prescrivant au sieur Minorel de pourvoir une maison lui appartenant, d'eau en quantité suffisante pour assurer la salubrité de l'immeuble.

Le ministre de l'Agriculture et du Commerce avait déféré cet arrêté, dans l'intérêt de la loi, au Conseil d'Etat qui rejeta le recours en soutenant que le ministre ne pouvait pas demander l'annulation dans l'intérêt de la loi de la décision attaquée, parce qu'il ne prouvait pas que le Conseil de préfecture, en annulant l'injonction du Conseil municipal, eût violé la loi. Toutefois les ministres ne peuvent se pourvoir dans l'intérêt de la loi que lorsque les décisions attaquables n'ont pas été et ne peuvent plus être déférées au Conseil d'Etat, par les parties intéressées, dans les délais réglementaires (2).

La procédure devant le Conseil d'Etat est réglée par le décret du 22 juillet 1806, la loi du 24 mai 1872 et le décret du 2 août 1879. Les pourvois sont introduits par requête signée d'un avocat au Conseil et sur papier tim-

1. Cons. d'Etat, 11 nov. 1883. Aff. Minorel. D. P. 83, 3, 20. V. aussi Dall. *Supp. au Répertoire*. Sal. publ. n° 32, p. 792. Cons. d'Etat, 12 fév. 1892. Lebon, p. 143.

2. Cons. d'Etat. 1^{er} août 1884. Minist. du comm., Lebon, p. 693. Sirey, alphab., p. 599, n° 170.

bré, deux mois au plus après le jour où la décision attaquée est notifiée. Cette requête doit « contenir l'exposé sommaire des faits et des moyens, les conclusions, les noms et demeures des parties, l'énonciation des pièces dont on entend se servir et qui y seront jointes » (Décret 1806 art. 1^{er}). Au nombre des pièces jointes doit se trouver la décision attaquée.

« Le recours au Conseil d'Etat n'a pas d'effet suspensif, s'il n'en est autrement ordonné » (Déc. 1806 art. 3, § 1^{er}). Et cela parce que l'intérêt public étant en jeu, il y a un caractère d'urgence qui justifie l'exception faite à la règle contraire suivie en matière contentieuse ordinaire.

En fait, l'Administration, en présence d'un recours suspend généralement l'exécution de la décision attaquée (1).

C'est la section du contentieux qui dirige l'instruction de l'affaire, et les décisions prises sont signées par le président de cette section. Un rapporteur est nommé.

Le Conseil d'État ne peut pas non plus, de même que le Conseil de préfecture, condamner une commune aux dépens, car elle n'est pas partie à l'instance. Il résulte de cette règle que la commune ne peut être condamnée aux dépens ni aux frais d'expertise. « De cette circonstance, dit Dalloz, que la commune n'est pas partie en matière de logements insalubres, il résulte que le Conseil d'État

1. Simonet, *Traité élémentaire de droit public et administ.*, p. 241. Edition, 1890.

prononce en cette matière plus facilement qu'en toute autre, la condamnation aux dépens du particulier qui a provoqué les mesures d'instruction. » Il s'appuie sur un arrêt du Conseil d'État en date du 4 décembre 1891.

Les voies de recours contre le Conseil d'Etat sont : L'opposition contre les décisions rendues par défaut, dans le délai de deux mois.

La révision ou requête civile, ouverte contre les décisions contradictoires rendues sur pièces fausses ou lorsque la partie a été condamnée faute de représenter une pièce décisive qui était retenue par un adversaire.

La tierce opposition enfin, ouverte à tous ceux qui, n'ayant été appelés en cause ni personnellement ni par leurs représentants, prétendent néanmoins être lésés dans leurs droits par la décision intervenue.

CHAPITRE V

SANCTION DES DÉCISIONS DU CONSEIL MUNICIPAL ET DU CONSEIL DE PRÉFECTURE

Section I. — Arrêtés d'injonction.

Il ne suffit pas que le Conseil municipal, ou, s'il y a eu recours, le Conseil de préfecture, ait rendu sa décision sur la question d'insalubrité qui lui a été soumise : il faut que cette décision soit connue des parties intéressées. Nous avons vu, avec l'art. 6, en quelle forme la décision municipale leur était notifiée.

Cette notification une fois faite, il s'écoule un délai d'un mois pendant lequel les intéressés peuvent, s'ils le veulent, exercer leur recours devant le Conseil de préfecture.

Passé ce délai, il faut procéder à l'exécution des mesures ordonnées, et c'est au maire, en tant qu'agent exécutif des décisions municipales, que la loi a confié cette mission de veiller à l'accomplissement des travaux.

L'art. 7 de la loi du 13 avril 1850 dit à cet égard « En vertu de la décision du Conseil municipal ou de celle du Conseil de préfecture, en cas de recours, s'il a été reconnu

que les causes d'insalubrité sont dépendantes du fait du propriétaire ou de l'usufruitier, *l'autorité municipale* lui enjoindra, par mesure d'ordre et de police, d'exécuter les travaux jugés nécessaires. »

Le droit *d'injonction* rentre dans les attributions de police municipale (1). Il appartient donc au maire ou à son défaut à l'un de ses adjoints ou à l'un des conseillers municipaux d'enjoindre aux intéressés d'exécuter les travaux jugés nécessaires (loi du 5 avril 1884, art. 82). Mais le maire, qui est chargé d'une manière générale de faire exécuter les décisions du Conseil municipal (loi du 5 avril 1884, art. 99), ne peut pas, nous l'avons vu, modifier la décision prise, il n'a qu'à la notifier et à en assurer l'exécution. A cet effet, il fait d'abord constater par un agent assermenté si les mesures prescrites ont été exécutées; si elles ne l'ont pas été, il prend un arrêté par mesure d'ordre et de police, pour ordonner aux intéressés de les exécuter dans un délai donné, qui est généralement de huit jours. La copie de l'arrêté est notifiée aux parties dans les formes indiquées pour la notification des délibérations municipales (2).

Section II. — Procès-verbaux de contravention.

Ce délai expiré, il peut dresser procès-verbal en cas de non-exécution. A Paris, l'Administration adresse un avis

1. Dall., codes annotés, etc., etc., t. III, Salub. pub., n° 299.

2. Jourdan, *Leg. s. les log. ins.*, p. 151, 152.

aux intéressés en les prévenant qu'après un dernier délai de huit jours, s'ils ne se conforment pas à l'avis, on les poursuivra conformément à la loi. Après ce dernier délai le dossier de l'affaire est remis à un agent assermenté pour dresser procès-verbal (1).

I. — Personnes responsables.

Le droit d'injonction s'exerce contre le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager et c'est le maire seul, ou son remplaçant, qui peut en user. Il a été jugé, en effet, que « le locataire n'a pas d'action contre le bailleur pour le contraindre à exécuter, dans les lieux loués, les travaux prescrits par l'autorité municipale en vertu de la loi du 13 avril 1850 » (aff. Sacrez, Paris, 24 août 1854. Jourdan, p. 311). Cette solution est juridique : en effet il suffit de lire l'art. 7 de la loi de 1850 pour être convaincu qu'au *Conseil municipal* seul appartient le droit de faire exécuter, par mesure de police, les travaux jugés nécessaires. En un mot, le locataire n'a pas l'initiative de l'action » (2).

II. — Conditions de la contravention.

« En cas d'inexécution, dit l'article 9, dans les délais déterminés, des travaux jugés nécessaires et si le logement continue d'être occupé par un tiers..... »

Pour qu'il y ait contravention et que procès-verbal puisse

1. *Idem.*

2. Dall., *ouv. préc.* Salub. publ., n° 51. Paris, 24 août 1854, Dall. P. 56, 2, 166.

en être dressé, il faut donc deux conditions : d'abord il est nécessaire que dans le délai déterminé par l'arrêté d'injonction les travaux prescrits n'aient pas été exécutés. S'ils le sont, les ordres du Conseil municipal étant accomplis, un procès-verbal n'aurait plus d'objet (1).

Il faut ensuite que l'immeuble visé par l'arrêté soit toujours occupé par son locataire (2). Si le propriétaire ou l'usufruitier vient l'habiter lui-même dans le délai imparti pour l'exécution des travaux, il est évident que les mesures prescrites n'étant plus exécutoires obligatoirement, il n'y a pas contravention. Nous avons vu en effet que la loi est désarmée lorsque l'immeuble malsain ou déclaré inhabitable est occupé par le propriétaire ou l'usufruitier (art. 1 et p. 93 et 94 de cet ouvrage).

Il suffit même que le propriétaire renonce à toute location pour que l'article 9 cesse d'être applicable. Mais que décider si cette renonciation n'était faite qu'après l'expiration des délais prescrits par le Conseil ? Dans ce cas il y a contravention et l'article 9 peut s'appliquer.

Toutefois on fait remarquer avec raison que cette loi ayant plutôt un caractère administratif que judiciaire, il est douteux qu'on poursuive un propriétaire qui déclarerait, sur la poursuite dirigée contre lui, renoncer à toute location (3).

1. Dalloz, codes annotés, etc., t. III, Salub. pub. n° 357.

2. Dalloz, *Jurisp. gén.*, Salub. publ., 53.

3. Dall., *J. gén.*, Salub. pub., n° 54. Sinlaville, *Les log. ins.*, p.

19. Dall., codes annotés, t. III, n° 359 et suiv. et Dall. P. 50, 4, 79.
Note 9, rapport de M. de Riancey.

III. — Agents compétents pour dresser procès-verbal.

La recherche des contraventions est faite ici par les agents ordinaires ; les commissaires de police, les maires et les adjoints pour les contraventions qui sont commises dans l'intérieur des villes et bourgs, et, pour celles qui se commettent en dehors, par les mêmes agents et les gardes-champêtres (art. 9, 11 et 16 Code d'instruction criminelle (1).

A Paris cette fonction est attribuée aux commissaires-voyers. (2).

Le procès-verbal des contraventions doit mentionner les nom, prénoms, qualités de l'agent qui l'a dressé, établir nettement les faits et circonstances de la contravention, être daté et signé. Les droits de timbre ne sont pas payés d'avance, le montant en est compris dans les frais de la condamnation future. Le défaut de visa n'est pas une cause de nullité.

Les procès-verbaux ne doivent contenir que la constatation de la contravention, ils n'ont pas mission d'exprimer l'avis des fonctionnaires qui les dressent, sur l'utilité des mesures prescrites par le Conseil municipal.

Il sont remis avec pièces à l'appui au procureur de la République qui poursuivra les contrevenants devant le tribunal correctionnel de l'arrondissement où est situé l'immeuble insalubre (3).

1. Dall., *Jurisp. gén.*, Salub. publ., n° 62 et Sanlaville, *Les log. ins.*, p. 19.

2. Cons. d'Etat, 5 sept. 1836, 16 juillet 1840. Cour de cassation, 8 déc. 1888. Jourdan, *Leg. sur les log. ins.*, p. 152.

3. Jourdan, *Leg. sur les log. ins.*, p. 153.

*Section III. — Tribunaux compétents pour la répression
des contraventions.*

L'article 9 de la loi du 13 avril 1850 fixe les peines qui devront être prononcées en cas de contravention, mais il ne parle pas des tribunaux qui seront compétents pour connaître de ces contraventions.

Seront-ce ceux de l'ordre judiciaire ou ceux de l'ordre administratif ? On se prononça d'abord pour la compétence des tribunaux administratifs ; l'art. 6 accordant en effet aux conseils de préfecture compétence pour connaître des recours dirigés par les particuliers contre les arrêtés du Conseil municipal, on pensait que l'intention du législateur était d'étendre cette compétence aux peines à prononcer en matière de logements insalubres.

C'était apporter sans raison suffisante une exception au droit commun. Si la loi de 1850 ne parlait pas de la juridiction à laquelle devaient être soumises les contraventions, c'était sans doute parce qu'elle avait entendu se référer, sur ce point, au droit commun ; or, d'après le droit commun ce sont les tribunaux judiciaires qui connaissent des peines à édicter pour contravention aux lois. Ici la peine excédant 15 fr. d'amende, c'est le tribunal correctionnel qui seul est compétent (art. 179 code d'instruction criminelle).

Le ministre de l'Agriculture et du Commerce l'a formellement reconnu dans une circulaire ministérielle en

date du 5 février 1858, rédigée, après entente préalable avec le ministre de la Justice. Nous en extrayons les passages suivants :

« Les art. 9 et 10 de la loi du 13 avril 1850 édictent des peines, etc., mais la loi n'a pas indiqué la juridiction qui serait chargée de prononcer ces peines. Il y a lieu dans le silence du législateur, à s'en tenir aux règles de droit commun. A tous les degrés de la hiérarchie, quand il s'agit, non d'obtenir l'exécution d'un acte administratif, mais de donner à cet acte une sanction pénale, c'est, sauf les exceptions formellement prévues, au pouvoir judiciaire qu'il appartient de prononcer. Je dois ajouter que cette interprétation des art. 9 et 10 de la loi du 13 avril 1850 est dans l'esprit général de cette loi, qui s'est efforcée d'entourer de toutes les garanties conciliables avec le soin d'un grave intérêt public, les droits de la propriété privée.

« Pour ces motifs. Monsieur le préfet,... etc... je vous invite, en ce qui vous concerne, à prendre les mesures convenables, pour que désormais toutes les contraventions aux dispositions de la loi sur l'assainissement des logements insalubres soient déférées à l'autorité judiciaire ».

En un mot le droit commun s'applique pour les répressions pénales en matière de logements insalubres ; elles ne sont pas assimilées aux contraventions de grande voirie qui, par exception, sont de la compétence des Con-

seils de préfecture (1) (loi 29 floréal an X, art. 1^{er} et 4).

La citation est adressée au prévenu, par le ministère public, trois jours au moins avant la condamnation, plus un jour par 5 myriamètres à peine de nullité de la condamnation prononcée par défaut. Le prévenu peut se faire représenter à moins que le tribunal n'ordonne sa comparution en personne (2).

La compétence du tribunal correctionnel étant en principe reconnue, il importe de préciser la portée des jugements qu'il peut rendre en pareille matière. Il ne peut pas être question pour lui, sous peine de porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, de réviser les décisions des conseils administratifs en se basant sur les causes d'insalubrité. La loi de 1850 donne au Conseil de préfecture le pouvoir de connaître de ces cas d'insalubrité, les tribunaux correctionnels ne peuvent donc pas apprécier les dispositions qui dans un arrêté ont trait à l'insalubrité, à ses causes, à ses remèdes (3). Ainsi l'individu poursuivi correctionnellement pour n'avoir pas exécuté les travaux d'assainissements prescrits par un arrêté municipal ne peut, s'il a négligé d'attaquer l'arrêté dans le délai légal devant l'autorité administrative, contester devant l'autorité judiciaire la force obligatoire de cet arrêté (4). Mais les tribunaux de l'ordre

1. Dalloz. *Jurisp. génér.*, Salub. pub. n° 63.

2. Jourdan. *Législ. sur les log. insal.*, p. 155.

3. Dall. Codes annotés, t. III, Salub. pub. n° 372 et suiv. Dall., P. 81, 2, 164, note 2.

4. Douai, 17 fév. 1875. Dall. P. 81, 2, 164.

judiciaire seront, au contraire, parfaitement compétents, conformément au droit commun, pour vérifier la *légalité* de l'arrêté municipal. L'appréciation à ce point de vue des décisions administratives rentre directement dans les attributions de l'autorité judiciaire. C'est ce qu'a décidé un arrêt de la Cour de cassation en date du 20 novembre 1868, cassant un arrêt de la Cour de Paris du 7 février de la même année. Voici les principaux motifs de l'arrêt de cassation : « Attendu qu'il est de principe que les tribunaux de répression quand ils sont requis de sanctionner par une pénalité un arrêté administratif ont toujours le droit et le devoir d'examiner si cet arrêté n'est pas contraire à la loi ;

« Attendu qu'aucune exception à cette règle générale ne résulte, soit expressément, soit virtuellement des dispositions de la loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements insalubres ;

« Attendu qu'à la vérité l'art. 6 de cette loi ouvre au profit des intéressés, un recours devant la juridiction administrative contre les décisions du Conseil municipal, que ce recours est également ouvert contre l'arrêté municipal ; mais qu'il en résulte seulement que les intéressés qui ont négligé de profiter de ce recours dans les délais légaux sont non recevables à discuter ultérieurement les points qui sont du domaine exclusif de l'autorité administrative ; qu'ainsi la commission et le Conseil municipal ayant pour mission de rechercher et de constater l'état d'insalubrité des logements occupés par des locataires et

d'en indiquer les causes ainsi que les moyens d'y remédier (art. 3 et 5 de la loi) lorsque ces préliminaires sont accomplis, s'il est reconnu que l'insalubrité résulte du fait du propriétaire ou de l'usufruitier que l'art. 9 rend responsables et passibles d'amende, l'autorité municipale leur enjoint par mesure d'ordre et de police d'exécuter les travaux jugés nécessaires ; qu'alors en ce qui concerne la constatation de l'état d'insalubrité, de ses causes et des remèdes à y apporter, l'arrêté municipal lie les tribunaux sur tous ces points ; mais que si celui à qui cet arrêté d'injonction s'adresse, et qui est poursuivi pour ne l'avoir pas exécuté, prétend qu'il n'est ni propriétaire, ni usufruitier, ou qu'aux termes du droit commun, il n'est pas chargé des travaux ordonnés, l'arrêté n'a pas pour effet légal de trancher ces questions, dont la solution appartient de droit à l'autorité judiciaire » (1).

Cette décision a été confirmée par un arrêté de la cour de Rouen (2).

D'autres jugements (3) plus récents sont dans le même sens et reconnaissent aux tribunaux correctionnels le droit de vérifier la légalité de l'arrêté municipal ; nous lisons dans le second de ces jugements :

« Attendu que le prévenu conteste la légalité de l'arrêté préfectoral pris contre lui en articulant que la déli-

1. Cour de Cassation, 2 nov. 1868. Dall., P. 1869, 1, 263.

2. Rouen, 26 fév. 1869. Dall. P. 1869, 2, 141.

3. Trib. correct. de la Seine, 20 nov. 1888, 12 fév. 1889. Jourdan, ouv. préc. 326 et 328. Cour de Paris, 2 déc. 1897. (*France judiciaire* du 12 fév. 1898).

bération y visée n'a pas été transcrite sur un registre coté et parafé et n'a pas été signée par tous les conseillers municipaux ayant siégé et voté ;

« Qu'il y a dès lors nécessité pour le tribunal de vérifier si le défaut de légalité argué existe en réalité. »

L'autorité judiciaire est donc compétente toutes les fois qu'il s'agit de vérifier si l'injonction s'adresse à un propriétaire ou à un usufruitier, si le logement insalubre est habité par des personnes autres que le propriétaire ou l'usufruitier ou par sa famille, si les travaux ont été terminés dans le délai imparti, si l'agent qui a dressé procès-verbal a visité, après l'expiration du délai, le logement insalubre dont il s'agit, si la délibération du conseil municipal est régulière, etc. (1). En un mot elle n'est incompétente que pour ce qui a trait aux causes d'insalubrité, aux remèdes à y apporter et à l'opportunité des travaux prescrits dans ce but.

L'autorité judiciaire n'a pas le droit d'apprécier la constitutionnalité des lois, mais elle peut fort bien, elle doit même apprécier la légalité des règlements et se refuser à les appliquer s'ils sont entachés d'illégalité. A propos de ces actes réglementaires édictant des dispositions générales garanties par une sanction pénale, voici ce que nous dit M. Lafferrère (2).

1. Dall., *ouv. pr.*; codes etc., t. III, Sal. publ., n° 379 et suiv. et *Revue gén. d'ad.*, 1890, p. 33. Sanlaville, p. 20. Ducrocq, *Cours de droit administ.*, 1881, 6^e édition, tome I, n° 365. Paris, 2 décembre 1897, *France judiciaire* du 12 février 1898, note 1, p. 26.

2. Laferrière, *Traité de juridiction administrative*, 1896, t. I, p. 480 et suiv.

« Ces actes qui sont au plus haut degré des actes de la puissance publique ne peuvent, comme tous les autres actes de cette nature, être annulés ou infirmés par les tribunaux judiciaires ; mais, à la différence des autres actes administratifs, leurs dispositions peuvent être interprétées et leur légalité appréciée par les tribunaux appelés à en assurer l'application. »

Il observe que l'article 471, § 15, du Code pénal s'applique et continue : « La contravention n'existant que si les règlements ont été faits légalement, il en résulte que l'autorité judiciaire, appelée à vérifier si la contravention existe, est appelée à vérifier en même temps si le règlement, dont la sanction pénale lui est demandée, a une existence légale et une force obligatoire. »

Or, ici nous avons des pénalités spéciales édictées par la loi de 1850, les tribunaux judiciaires appelés à appliquer ces peines ont donc le pouvoir, « pouvoir inhérent à l'exercice de la justice pénale », de vérifier la légalité du jugement.

Toutefois ils n'auraient pas le droit de nommer un expert pour examiner la question des travaux faits ou à faire. Ils n'ont que le pouvoir d'accorder des délais pendant lesquels les travaux peuvent être exécutés (1). Lorsque la contravention est reconnue, le tribunal correctionnel n'a plus qu'à prononcer la peine encourue.

1. Jourdan, *op. cit.*, p. 163.

Section IV — Peines encourues.

Les articles 9 et 10 s'occupent de la peine qu'encourt tout propriétaire ou usufruitier qui n'accomplit pas les travaux dans les délais prescrits ou qui aura continué à laisser un tiers habiter une maison interdite à titre d'habitation. Cette peine est une amende de 16 à 100 francs. Cette condamnation à l'amende est personnelle conformément aux principes généraux (1). De plus si les travaux n'ont pas été exécutés dans l'année qui a suivi la condamnation et si le logement a continué d'être occupé par un tiers, le propriétaire ou l'usufruitier sera passible d'une amende égale à la valeur des travaux et pouvant être élevée au double (art. 9). Dans ce cas, le procès-verbal contiendra l'estimation de la valeur de ces travaux (2). En cas de récidive, à la suite d'interdiction de location, c'est-à-dire lorsque le logement interdit est toujours occupé par un tiers à la fin de l'année qui suit la première condamnation, la peine est une amende égale au double de la valeur locative du logement (art. 10). La valeur locative est celle qui est portée sur le rôle des contributions (3).

L'article 12 porte que l'article 463 du Code pénal sera applicable à toutes les contraventions ci-dessus indiquées.

1. Trib. correct. de la Seine, 10 nov. 1885. Sirey, *Alphab. log. ins.*, p. 600, n° 177.

2. Jourdan, *op. cit.*, p. 164.

3. Jourdan, *op. cit.*, p. 164.

En cas de circonstances atténuantes, les tribunaux correctionnels pourront donc abaisser le taux de l'amende au-dessous de 16 francs s'ils le jugent bon, sans toutefois que cette amende puisse être au-dessous de celle prononcée en simple police, c'est-à-dire au-dessous d'un franc (art. 466 du Code pénal).

Il nous semble toutefois que la loi Béranger est ici inapplicable. Son application pourrait en effet supprimer complètement les pénalités édictées par la loi de 1850. On a voulu effrayer le propriétaire récalcitrant par la menace d'une amende ; or, si on lui laisse espérer l'application de la loi Béranger, il n'aura qu'à éviter pendant 5 ans une condamnation à l'emprisonnement pour échapper complètement à la sanction de sa désobéissance à la loi. Comme très souvent le propriétaire, pour être ménager de son argent, n'en sera pas moins un homme honnête et probe qu'aucun de ses actes n'exposera à l'emprisonnement, il en résultera, si on admet l'application de la loi Béranger, qu'il pourrait impunément se soustraire aux peines de la loi de 1850. Il semble donc impossible que le législateur ait voulu qu'il en fût ainsi.

Il est à remarquer que c'est toujours une peine pécuniaire qui est prononcée contre le propriétaire récalcitrant. Jamais on ne le condamne à exécuter les travaux prescrits, et la municipalité n'a jamais le droit de les faire exécuter d'office.

C'est là une dérogation notable aux principes généraux (art. 1144). L'application du droit commun aurait eu

cependant ici l'avantage d'aboutir au résultat voulu, c'est-à-dire à l'assainissement des logements insalubres. On a fait remarquer que ces mesures auraient pu porter gravement atteinte au droit du propriétaire (1). Le législateur a d'ailleurs pensé que le propriétaire menacé d'une amende égale à la valeur des travaux ou à la valeur locative de l'immeuble interdit à titre d'habitation, ou même égale au double de cette valeur, entendrait assez bien son intérêt pour préférer accomplir ces travaux ou ne plus louer sa maison.

La raison et la logique lui conseillent en effet de prendre le parti de la soumission. Cependant n'aura-t-il pas parfois la tentation de laisser les choses dans le *statu quo* ? Ne préférera-t-il pas s'exposer à subir la première amende dans l'espoir qu'on le laissera ensuite tranquille ? Cela est possible.

Il y a dès lors à redouter que l'état d'insalubrité ne dure pendant une année. C'est pourquoi il eut peut-être mieux valu autoriser l'administration à agir surtout en cas d'épidémie, une fois la première amende payée et lorsqu'un certain laps de temps assez court se serait écoulé. C'est ce qu'a fait l'Angleterre. Lors du vote de la loi de 1850, M. Wolowski réclamait que les communes fussent autorisées à s'imposer extraordinairement pour former un fonds de prêt, de secours et d'encouragement pour l'assainissement des locaux insalubres ; et pour soutenir son amendement, il citait l'exemple de l'Angleterre.

1. Sanlaville. *Les log. ins.*, p. 20, note

« Un bill de 1846, disait-il, un autre bien plus complet de 1848 ne se bornent pas à dire que les logements qui seraient insalubres ne pourront pas être mis en location ; ils disent que le Conseil de salubrité pourra d'office procéder à l'assainissement de ces logements si le propriétaire ne le fait pas lui-même, et les frais de l'assainissement retombent ensuite à la charge du propriétaire. Il y a privilège acquis à la commune qui a fait opérer l'assainissement, c'est là le principe dont je demande l'application en France » (1).

Il semble, en effet, qu'il serait plus utile de forcer le propriétaire à effectuer les améliorations nécessaires plutôt que de lui faire payer une amende et d'exposer ainsi la loi à demeurer sans effet. Dans l'état actuel de la législation le mauvais vouloir d'un propriétaire inintelligent ou entêté pourra toujours entraver les mesures les plus nécessaires : n'était-ce pas le cas d'appliquer ici les principes généraux en matière d'obligation de faire ?

La contravention dont parle la loi de 1850 ne constitue pas une contravention successive. Cela est important à remarquer au point de vue de la prescription. Ainsi, si un propriétaire condamné une première fois pour n'avoir pas exécuté les travaux prescrits, n'exécute pas ces travaux dans l'année qui suit à dater de la condamnation, cette infraction nouvelle ne constitue pas une contravention successive et la prescription de l'action publique commencera à courir à partir de ladite année (2).

1. Dall. P. 50, 4, 79, col. 3.

2. Douai, 22 déc. 1880. Dall. P. 81, 2, 163 et Dalloz. Codes an-

Les infractions prévues par les art. 9 et 10 de la loi de 1850 sont des délits contraventions, il faut donc leur appliquer la prescription annale de l'art. 640 du Code d'instruction criminelle. L'art. 9 de la loi de 1850 se combine avec l'art. 640 du Code d'instruction criminelle en sorte que les prescriptions de l'art. 9 ne pourront être appliquées que si les poursuites ont été intentées avant l'expiration de la prescription (1).

L'art. 14 de la loi du 13 avril 1850 décide l'emploi qui devra être fait du montant des amendes payées. Il sera attribué au bureau ou à l'établissement de bienfaisance de la localité où sont situées les habitations à raison desquelles ces amendes ont été encourues. S'il n'y a pas d'établissement de bienfaisance, cet argent sera acquis à la commune qui l'affectera, croyons-nous, à des œuvres charitables.

Le recouvrement de ces sommes est fait par le percepteur des Contributions directes (Loi du 29 oct. 1873, art. 25) (2).

C'est sans doute au ministère public qu'appartient en premier lieu le droit de poursuivre les contraventions. Toutefois toute personne qui a souffert d'un dommage pouvant, aux termes des art. 1 et 3 du Code d'Inst. Crim. exercer une action en réparation du dommage subi, le notés, etc., t. III. Sal. pub. nos 385 et suiv. Paris, 2 déc. 1897 (*France judiciaire* du 12 fév. 1898).

1. Dalloz, codes annotés, etc., t. II, Salub. publ., nos 388, 389, 390 et Sanlaville, *Les log. ins.*, p. 21.

2. Jourdan, *Législ. sur les log. ins.*, p. 166.

locataire pourra poursuivre le propriétaire contrevenant.

L'art. 195 du Code d'Inst. Crim. doit également être appliqué en ce qui concerne la rédaction et les formalités du jugement de condamnation.

Section V. — Voies de recours.

Il y a deux formes de recours possibles contre ces jugements : l'opposition pour les jugements par défaut et l'appel. Les art. 187 et 188 du Code d'Inst. Crim. sont applicables en ce qui concerne l'opposition. En ce qui concerne l'appel, on doit appliquer les art. 201, 202, 203, 204 et 205 du même code.

La Cour d'appel pas plus que le tribunal correctionnel ne peut se prononcer sur les questions purement relatives à l'insalubrité, elle doit seulement examiner s'il y a contravention (1).

Les voies de recours contre ses arrêts sont l'opposition pour les jugements par défaut et le pourvoi en cassation aux conditions de droit commun (Art. 419, 422, 437 Code d'Inst. Crim.).

La Commune pourrait encore demander au Ministre de la justice d'intervenir auprès du Procureur Général de la Cour de cassation, pour qu'il provoque, dans l'intérêt de la loi, l'annulation d'un jugement ou d'un arrêt qui violerait l'esprit ou le texte des lois (2).

1. Jourdan, *op. cit.*, p. 168.

2. Jourdan, *op. cit.*, p. 169.

Section VI. — De l'exemption temporaire de la contribution des portes et fenêtres.

Cette exemption est encore une sanction, mais cette fois une sanction favorable au propriétaire vigilant et soucieux de la santé de ses locataires.

Le législateur de 1850 ne s'est pas contenté d'édicter des peines pour assurer l'exécution de ses prescriptions il a voulu en même temps encourager par certaines faveurs les propriétaires qui se seront soumis aux prescriptions de la commission des logements insalubres.

A cet effet, il décide que :

« Les ouvertures pratiquées pour l'exécution des travaux d'assainissement seront exemptées pendant trois ans de la contribution des portes et fenêtres. » (art. 8).

Cette faveur n'est applicable qu'aux logements loués ou occupés par d'autres que le propriétaire. C'est ce qui résulte avec certitude du rejet d'un amendement de M. Roussel qui avait pour but d'étendre aux assainissements faits aux logements occupés par le propriétaire lui-même l'affranchissement de la contribution des portes et fenêtres et d'en fixer la durée à six ans.

Cet amendement fut repoussé sous prétexte que c'était l'affaire personnelle du propriétaire, et que la loi n'avait pas à donner une prime au propriétaire qui assainissait son logement.

Il est bien certain qu'en pareil cas, le législateur ne

doit rigoureusement rien au propriétaire, mais étant donné le but qu'il poursuivait, et qui est l'assainissement des logements, n'aurait-il pas agi plus sagement en donnant une espèce de prime d'encouragement aux propriétaires de bonne volonté ? Ce léger avantage, d'être pendant six ans dégrevé d'une contribution, n'aurait-il pas favorisé l'aération de plusieurs maisons ?

Il est permis de l'espérer et cela suffit pour nous faire regretter la solution restrictive qui a été consacrée.

Nous croyons avec M. Dalloz que « le législateur aurait dû favoriser les moyens raisonnables de parvenir promptement à l'assainissement de tous les logements. C'était le but de la loi, il était convenable de chercher à l'atteindre en favorisant les travaux des propriétaires sans perte notable pour le Trésor » (1).

Que se passe-t-il quand le propriétaire a fait spontanément des ouvertures pour l'assainissement de son immeuble loué, sans attendre la décision du Conseil municipal ? Ces ouvertures profiteront-elles de la faveur de l'art. 8 ?

Il nous semble que non. Le législateur a été strict, il n'a pas voulu étendre cette faveur au propriétaire habitant lui-même sa maison, nous savons d'ailleurs que toutes les dispositions relatives au fisc sont exécutées strictement, quel est alors le texte qui autoriserait ici le propriétaire à revendiquer l'exemption triennale

1. Dall. *Jur. gén.*, Salub. publ. n° 60, et Dall., P. 50, 4, 78, note 4.

d'impôt ? Aucun. L'article 8 parle évidemment des ouvertures pratiquées sur l'ordre du maire, en exécution des décisions du Conseil municipal. C'est ainsi que cet article est compris généralement :

« Les ouvertures pratiquées pour l'exécution des travaux opérés *en vertu de la loi de 1850* dans les logements insalubres, dit M. Dufour (1) sont exemptes.... etc... »

Ces mots « opérés en vertu de la loi de 1850 » confirment notre opinion, car il en résulte par argument *a contrario*, que les ouvertures non pratiquées pour les travaux d'assainissement en vertu de la loi de 1850, ne profitent pas de la même faveur et demeurent soumises au droit commun.

1. Dufour. *Traité général de droit administratif*, 1868, 1870, 3^e éd., t. IV, p. 241.

CHAPITRE VI

LÉGISLATION ÉTRANGÈRE

Le fléau des logements insalubres n'est pas naturellement propre à la France, il sévit au contraire en tout pays avec une intensité plus ou moins grande. De nombreux documents en font foi.

« Cette situation de nos logements ouvriers est déplorable, a écrit notamment M. Cheysson (1), mais je ne voudrais pas vous laisser croire qu'elle soit particulière à notre pays. Elle se retrouve partout ailleurs avec ses traits analogues. Je lis en effet dans un article récent du métropolitain de Londres que le terme moyen de la vie s'y recule jusqu'à 55 ans pour les classes riches, s'arrête à 41 ans pour la population en général, et n'est plus que de 29 ans 1/2 pour les classes ouvrières ».

N'est-ce pas là une éloquente et instructive statistique ?

D'autre part nous n'avons qu'à lire les descriptions de certains quartiers de Londres dans l'ouvrage de M. Raf-

1. Cheysson, *op. cit.*, p. 16.

falovitch, pour constater que le mal est, chez nos voisins, au moins aussi grand qu'à Paris.

L'éminent économiste nous dépeint les horreurs de ces ruelles où l'air ne pénètre pas, des maisons aux murs suintant l'humidité, aux escaliers pourris, de ces chambres basses où l'on trouve jusqu'à sept personnes vivant ensemble, pêle-mêle avec des animaux. L'entassement dans certains districts de Londres est inouï, tant à cause des naissances nombreuses que de l'immigration croissante des ouvriers de la campagne et de la démolition de quartiers ouvriers qui force les habitants à chercher un abri n'importe où (1).

Si nous ouvrons le même livre au chapitre consacré à Berlin, nous y trouvons les mêmes détails poignants sur la misère et la saleté des logements qui sont là encore, des foyers d'infection physique et morale.

Les mêmes descriptions, à peu de choses près, se renouvellent, qu'il s'agisse de New-York, de Dublin, ou de tout autre grand centre. Cet état de choses ne pouvait manquer d'émouvoir l'opinion publique en tout pays civilisé ; aussi l'attention de la plupart des législateurs étrangers s'est-elle efforcée d'y porter remède.

Disons quelques mots des moyens employés à cet effet en Angleterre, en Allemagne, en Autriche, en Italie et aux Etats-Unis.

1. Raffalovitch, *op. cit.*, p. 47 à 59.

§ 1. — Angleterre.

M. Raffalovitch écrivait, en 1887, que depuis quarante ans le Parlement anglais s'occupe de la question du logement (1). De nombreuses lois avaient été élaborées en ce pays, les unes ayant pour but d'établir des règlements de salubrité, d'autres d'obtenir l'expropriation de maisons, ou d'ilots entiers de maisons insalubres, d'autres enfin faites en vue de favoriser des associations ou entreprises privées et autorisant, en leur faveur, des avances et des prêts.

Malheureusement toutes ces lois nées à peu près en même temps que notre loi de 1850, avaient le même défaut qu'elle et devaient partager son sort : leur application était facultative, il s'ensuivait qu'elles restaient la plupart du temps, à l'état de lettre morte.

En 1883, à la suite de publications sensationnelles, dépeignant la misère des habitations ouvrières, lord Salisbury, pour donner satisfaction aux vœux de l'opinion publique, proposa de procéder à une enquête sur la question.

Le Gouvernement nomma quinze commissaires parmi lesquels nous comptons le prince de Galles, le cardinal Manning, sir Richard Cross, M. Goschen, M. Torrens.

Les travaux de la Commission furent longs et difficiles, nous ne pouvons entrer dans les détails si intéressants

1. Raffalovitch, *op. cit.*, p. 401.

que contient son rapport. Constatons seulement que ce rapport déplore l'encombrement des logements et réclame énergiquement une loi *obligatoire* pour les autorités locales, et la coordination en un Code unique et clair de toutes les lois et ordonnances éparses sur la matière.

Le résultat de cette enquête fut d'amener, en 1885, le vote d'une loi nouvelle, le « Housing of the working classes Act ». Elle rend obligatoire pour les autorités locales l'application des lois sur la salubrité, elle organise pour le jugement des contraventions une procédure sommaire ; elle étend ensuite et modifie plusieurs règlements antérieurs et tranche enfin des questions de conflits. Toutefois le résultat de cet « Act » de 1885 ne fut pas encore celui qu'on aurait désiré, et une nouvelle loi sur le même sujet a été votée le 18 août 1890.

Avant d'en exposer les principales dispositions, indiquons d'abord rapidement l'organisation existante en Angleterre pour le service de la salubrité publique.

L'Angleterre et l'Irlande sont divisées en arrondissements sanitaires urbains et arrondissements sanitaires ruraux. Dans chaque arrondissement se trouve une autorité sanitaire urbaine ou rurale.

Le Conseil de Comté auquel une loi du 18 août 1888 a dévolu de nombreuses attributions a le droit, depuis cette loi, de nommer pour le Comté des agents médicaux de la santé. Les autorités locales sanitaires sont le conseil de la municipalité, ou le corps des commissaires, ou le bureau local du gouvernement.

Toute autorité sanitaire doit avoir, d'après la loi de 1875, son agent médical de santé que le Conseil de Comté nomme. Les médecins désignés doivent envoyer à ce conseil des rapports périodiques (1).

Depuis 1871 le « Local Government Board » forme un département ministériel qui est chargé de veiller à l'exécution des lois sur la salubrité publique. A Londres, nous voyons fonctionner un comité spécial, le « Mansion House Council on the dwellings of the people » qui a rendu de grands services. Cette société a pour mission d'obliger les propriétaires et les autorités locales à se conformer aux lois existantes, et de faire l'éducation des habitants.

Arrivons aux principales dispositions de la loi du 18 août 1890.

Elle se divise en trois parties :

a) La première s'occupe des îlots de maisons insalubres dans les districts urbains. Lorsqu'il existe un groupe de locaux insalubres pour une cause quelconque, exigüité ou vice de construction, un rapport officiel établi par le médecin de service de santé, d'office ou sur la plainte du juge de paix ou des habitants, est adressé à l'autorité sanitaire locale (art. 5) ; publicité est donnée à un projet dressé d'après ce rapport. Des notifications sont faites aux propriétaires ou tenanciers des immeubles à exproprier (art. 7). Requête est adressée par l'autorité locale à un secrétaire d'Etat ou au bureau du gouverne-

1. *Annuaire de la législation étrangère* (1891).

ment local qui prend un arrêté pour approuver provisoirement le projet ; le Parlement le confirmera définitivement (art. 8). La loi règle ensuite minutieusement les questions d'indemnité ; elle exige en outre, au moins pour Londres, que la ville loge les habitants qu'elle exproprie. Et c'est une grosse charge pour le budget de la cité.

Remarquons que, d'après l'article 16, lorsqu'un médecin du service de santé néglige d'inspecter l'îlot réputé insalubre, ou adresse à l'autorité locale un rapport contraire aux vœux des plaignants, tout contribuable a droit d'en appeler à l'autorité supérieure. Pour subvenir à tous les besoins et frais d'expropriation, logement des expropriés, etc..., il est créé une caisse spéciale alimentée par des taxes locales.

b). La deuxième partie de la loi s'occupe spécialement des habitations insalubres dans les districts urbains et ruraux. L'article 30 prescrit « au médecin de service de santé de chaque district de signaler à l'autorité locale tout bâtiment qui lui paraît dangereux pour la santé publique ou impropre à servir d'habitation aux personnes ». Il doit de même déférer à la plainte de quatre chefs de famille, visiter l'immeuble dénoncé par eux, et transmettre la plainte, avec son rapport motivé, à l'autorité locale. Si celle-ci n'agit pas dans les trois mois, les pétitionnaires en réfèrent au bureau du gouvernement local qui, après enquête, peut mettre l'autorité locale en demeure d'agir. Celle-ci devra obéir (art. 31).

L'article 32 mentionne expressément que si la maison

suspectée présente réellement des caractères d'insalubrité, l'autorité locale doit procéder à sa fermeture à l'égard de son *propriétaire ou occupant*. La loi anglaise agit donc, comme nous l'avons dit plus haut, contre *tout occupant* d'un immeuble insalubre, qu'il soit propriétaire ou simple locataire.

Les articles suivants prescrivent des inspections périodiques dans chaque district, et accordent à l'occupant d'un immeuble insalubre un délai de sept jours pour vider les lieux, sous peine de 30 schellings d'amende, par jour de retard pour le locataire. Si aucune mesure n'a été prise, et que la maison soit un danger pour la santé publique, l'autorité locale peut alors notifier au propriétaire sa résolution de faire procéder à la démolition de l'immeuble : le propriétaire a un mois pour présenter ses objections ; s'il entreprend des travaux, on lui accorde des délais (art. 33).

Dans les trois mois de l'arrêté, l'immeuble est démoli. Si le propriétaire, au contraire, a procédé aux travaux prescrits, l'autorité locale lui accorde une annuité de 6 0/0 du chiffre des dépenses faites pour le rembourser en partie ; annuité qui est payable pendant 30 ans (art. 36).

L'article 38 est rigoureux : il autorise l'autorité locale à démolir, moyennant indemnité au propriétaire, les maisons qui font obstacle à la ventilation des maisons voisines, les rendent insalubres ou paralysent les mesures d'assainissement à y apporter.

Le propriétaire récalcitrant envers le médecin du ser-

vice de santé ou les agents de l'autorité locale, est, après une mise en demeure et une injonction, condamné, s'il n'obtempère, à 20 livres d'amende par jour de retard.

c). La troisième partie de la loi a trait aux maisons destinées à loger les ouvriers, et donne aux autorités locales des pouvoirs spéciaux pour acquérir ou réédifier ou louer des maisons.

La loi de 1890 s'applique à l'Ecosse comme à l'Irlande, toutefois, avec les modifications nécessaires pour en faire concorder les dispositions spéciales avec la législation des deux pays.

§ 2. — Allemagne.

En Allemagne l'état des logements n'est pas meilleur qu'en France ou qu'en Angleterre. D'après M. Picot, « nulle part même le mal ne serait plus aigu » (1).

Les Allemands le constatent eux-mêmes :

« Tous ceux qui ont étudié sérieusement la question des logements des classes ouvrières en Allemagne, ont dû remarquer qu'ici comme autre part, la situation est très triste, surtout dans les grandes villes et les centres industriels. Les logements sont pour la plupart, chers, mauvais et encombrés » (2).

Enfin, M. Raffalovitch nous fait, dans son livre, tant de

1. *Un devoir social et les logements d'ouvriers*, par Georges Picot. Paris, Calmann-Lévy, 1885.

2. *Revue internationale de sociologie* du 10 octobre 1896. *La question des logements ouvriers en Allemagne*, par Albert Jaffé. Paris, Giard et Brière.

fois déjà cité par nous, une peinture lamentable du logement de l'ouvrier et du pauvre en Allemagne, des habitations pauvres de Berlin, en particulier.

Il n'existe pas, pour l'Empire, de loi générale sur les logements insalubres, on ne trouve en ce pays que des dispositions éparses de côtés et d'autres, des règlements locaux plus ou moins observés. Une loi donnant aux autorités des pouvoirs étendus et déterminés serait donc très nécessaire en Allemagne. A Berlin, il existe une inspection sanitaire qui a lieu sur la plainte des locataires ou sur le signalement des commissaires de police du district.

§ 3. — Italie.

En Italie, une loi sur l'assistance sanitaire du royaume approuvée par un décret du 22 décembre 1883 constitue un véritable code d'hygiène. Les maisons nouvellement construites ne peuvent être habitées que sur l'autorisation du syndic qui ne l'accorde qu'après la visite d'un officier sanitaire. Ce même syndic peut, sur le rapport de l'officier sanitaire ou du médecin de la province, faire fermer une maison insalubre, sauf recours de l'habitant au préfet.

§ 4. — Autriche.

A Vienne, les agents de la salubrité ne peuvent agir que sur une dénonciation ou à la suite d'une visite médicale
de la Bavière

cale (1), ils ont de trop multiples emplois pour pouvoir s'occuper efficacement de cette surveillance.

§ 5. — Etats-Unis.

A New-York on ne paraît pas s'être occupé de l'hygiène et de la salubrité publique avant 1866. Il fallut qu'en 1854 « l'Association pour améliorer la condition du pauvre » fit une enquête pour attirer enfin l'attention des pouvoirs publics sur cette importante question des logements insalubres. Sous l'influence de cette association, il fut créé un « Board of health » qui reçut le pouvoir de surveiller les habitations, et obtint en 1867, le vote d'une loi concernant la salubrité.

D'autres lois votées en 1879 et 1881 sont venues compléter la première, et aujourd'hui, le « Board of health » exerce une action efficace : aucune maison ne peut être construite sans qu'il en ait approuvé les plans qui doivent être conformes aux exigences de la loi. Si une maison est encombrée, le « Board of health » peut faire évacuer une partie des habitants ; enfin, grâce à cette institution, l'amélioration sanitaire est notable à New-York (2).

Bref nous voyons presque partout les pouvoirs publics s'émouvoir de l'insalubrité du logement, et depuis quelques années surtout, chercher à y porter remède par des lois prévoyantes et énergiques.

La France, toujours à la tête des mouvements géné-

1. *Des habitations à bon marché*, par Antony Roulliet, p. 55.

2. Raffalovitch, *op. cit.*, p. 16 et suiv.

reux et philanthropiques, ne peut ici rester en arrière. Il lui faut s'inspirer de l'expérience acquise et de la législation étrangère pour oser enfin substituer une loi nouvelle et efficace à la loi incomplète et surannée de 1850.

CONCLUSION

Nous avons vu, au cours de cette étude, que la loi de 1850 n'était pour ainsi dire pas appliquée en dehors de Paris : et pour qu'elle raison en est-il ainsi ?

C'est qu'on a malheureusement trop compté sur l'initiative des conseils municipaux, et qu'au lieu d'édicter une loi obligatoire, on en a laissé l'application au bon vouloir des administrations locales. Les faits ont suffisamment prouvé la témérité de cette confiance. Il est donc incontestable que notre législation sur cette importante matière a un besoin urgent de réforme.

Cette nécessité a été depuis longtemps reconnue. En 1883, le rapporteur d'un projet de loi, après avoir éloquentement exposé l'état de la question, et cité des extraits des rapports des docteurs du Mesnil et Marjolin, concluait ainsi :

« En présence de cette situation, on ne saurait contester la nécessité de revoir et de compléter la législation antérieure ».

Ce même rapport énumérait les vœux et projets de loi formulés antérieurement. Voici les principaux, soit avant 1883, soit depuis :

En 1878 des vœux pour la réforme de la loi de 1850

sont émis par le Congrès d'hygiène à l'Académie des sciences morales et politiques, à l'Académie de médecine, à la Société de médecine publique.

Le 3 novembre 1881, M. Martin Nadaud déposait un projet de loi que M. Laurent apprécie ainsi dans sa brochure déjà citée (1). Il a l'avantage de rendre le fonctionnement de la commission obligatoire, il énumère ce qu'il faut entendre par le mot « dépendances », applique avec raison la loi au propriétaire occupant la maison comme au locataire, et autorise enfin les communes à indemniser de leurs soins les membres de la commission.

Après ces éloges, M. Laurent énumère les critiques que mérite, à son avis, le projet Nadaud : il lui semble inapplicable dans les campagnes : la création facultative de commissions collectives en vue d'assainir les immeubles lui paraît d'une réalisation douteuse ; les difficultés de procédure ne sont pas, à ses yeux, suffisamment prévues. Il se demande si réduire le Conseil de préfecture au simple examen des vices de forme, ce n'est pas mettre les justiciables sous l'action sans contre-poids des commissions de logements insalubres qui abuseront de leur pouvoir dans les grandes villes, et deviendront, dans les campagnes, des assemblées exclusives surexcitant les passions et les rivalités locales. Enfin il trouve les moyens de coercition trop rigoureux, l'intervention du commissaire de police surrogatoire, la peine de la prison pour le propriétaire récalcitrant trop forte, et l'amende de 1.000 fr.

1 Laurent, *op. cit.*, p. 34, 35.

excessive pour les communes qui n'obéiraient pas à la loi.

Ces critiques faites, M. Laurent expose lui-même le projet de loi qui aurait ses préférences.

Nous en trouvons un autre élaboré en 1882 par la Commission des logements insalubres de Paris.

Enfin le 21 avril 1883, M. Maze présenta à la Chambre, au nom de la Commission chargée d'examiner la proposition Nadaud, un projet de loi complet sur la matière. Ce projet demande que la création d'une commission de logements insalubres soit obligatoire, que la loi s'applique au propriétaire occupant sa maison et atteigne le locataire dans certains cas ; il réclame l'énumération des causes d'insalubrité et la définition du mot « dépendances », la faculté pour les commissions de fonctionner d'office et de s'adjoindre des auxiliaires en certains cas. Pour hâter la procédure il abrège les délais, il édicte aussi des pénalités plus sévères en même temps qu'il étend à six années l'exemption de l'impôt des portes et fenêtres en faveur des propriétaires qui assainiront leurs immeubles. Il propose enfin la création de commissions cantonales d'hygiène qui présenteraient annuellement au préfet des rapports sur leurs travaux d'assainissement pendant l'année écoulée.

S'inspirant de ces divers travaux, M. Lockroy ministre du commerce en 1887 proposa un projet de loi au nom du Gouvernement. Voici comment M. Roulliet le résume dans un compte rendu lu par lui au Congrès international

des habitations à bon marché tenu à Paris en 1889 (1) :

« Le soin d'appliquer la loi devait, dès lors, incomber aux conseils et aux commissions d'hygiène ; c'était un retour au décret du 18 décembre 1848. L'inspection spéciale à établir par la loi sur l'organisation des services de l'hygiène devait être chargée d'en assurer l'exécution. Le projet de loi en question renferme sept titres comprenant quarante articles. Une innovation importante et vivement sollicitée se trouve dans l'article 4 qui, dérogeant à la loi de 1850, permet de soumettre à l'inspection même les locaux habités par le propriétaire. — Ce titre II dispose fort sagement que des règlements particuliers seront rendus et que ceux-ci ne seront pas identiques pour toute la France. — Les titres III et IV traitent de la procédure à suivre, le titre V s'occupe de l'inspection à créer, et le titre VI des infractions, de la compétence et de la pénalité. Enfin le titre VII concerne la résiliation des baux, les ouvertures pratiquées pour l'exécution des mesures d'assainissement etc... »

Notons encore que dans ses articles 9 et 10, le projet Lockroy disait qu'aucune construction neuve destinée à l'habitation ne pourrait être élevée sans une approbation préalable du plan par les inspecteurs d'hygiène, et qu'après son achèvement, elle ne pourrait être occupée que sur la délivrance d'un permis spécial d'habitation.

Citons enfin un projet de loi élaboré par M. du Sel des

1. *Des habitations à bon marché*, par Antony Roulliet. Paris, Rougier et Cie, 1889, p. 47, 48.

Monts et exposé dans la Réforme sociale du 16 décembre 1888, nous aurons ainsi la liste à peu près complète de toutes les propositions faites pour la refonte de la loi de 1850.

Les documents, comme on le voit, ne font pas défaut. Il s'agirait maintenant de les coordonner et de choisir, parmi tous ces projets, les dispositions les meilleures, pour en composer une loi complète et définitive.

Parmi les réformes à faire, il en est, à notre avis, d'urgentes, d'essentielles et d'indiscutables : ce sont celles-là que nous réclamons tout d'abord.

a) La première serait de rendre obligatoire pour les Conseils municipaux la nomination d'une commission. L'expérience est faite : il est prouvé désormais que les municipalités manquent d'initiative, et que si la loi ne leur fait pas une obligation de ce qui n'était pour elles qu'une faculté, elles demeureront toujours inactives ; à quoi sert une loi, si bonne soit elle, si elle n'est pas appliquée ? Ce vœu d'ailleurs est unanime, il n'est pas un homme compétent qui ne l'émette, pas un projet de loi qui ne l'adopte :

« La loi du 13 avril 1850, dit M. Roulliet, doit être l'objet d'une révision toute particulière, dont la *base* sera de lui enlever son caractère facultatif pour en faire une disposition obligatoire » (1).

Et M. Laurent déplorant cette latitude laissée aux municipalités, ajoute :

1. Antony Roulliet, *Des habitations à bon marché*. Législation. Paris. Guillaumin, 1889, p. 66.

« M. Roussel de la Lozère, un des députés qui prirent part à la discussion de la loi de 1850 disait au cours des débats : « Si vous ne donnez pas à la loi un caractère impératif, soyez assurés que dans la plus grande partie non seulement des communes rurales auxquelles je désirerais pour ma part que la loi étendit ses effets, mais dans beaucoup de petites villes, de localités des provinces éloignées, là où l'incurie des municipalités est bien connue, soyez certains que personne ne saisira le conseil municipal de cette question et qu'elle ne sera pas même discutée. « Ces observations étaient sages », conclut M. Laurent (1).

L'opinion est donc unanime sur la nécessité de cette première réforme.

b) Il est un second point sur lequel existe à peu près la même unanimité : c'est celui de ce fameux droit au suicide laissé par la loi de 1850 au propriétaire d'un immeuble insalubre. Nous avons assez dit plus haut combien blâmable et dangereuse était cette faculté qu'il faudrait tout au moins restreindre et réglementer.

M. de Melun avait déjà élevé la voix en ce sens lors du vote de la loi. Les projets Nadaud, Maze, Lockroy sont conçus dans le même esprit. Certains auteurs voudraient même qu'on eût recours à l'expropriation, à l'exemple de l'Angleterre, de l'Italie et de la Belgique. « L'insalubrité totale ou partielle d'une habitation, dit M. Roulliet dans son résumé des réformes nécessaires, peut, au cas où il

1. Laurent, *op. cit.*, p. 42.

est impossible de rendre ce local salubre, entraîner l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'autorité judiciaire seule est compétente pour statuer en pareille matière » (1).

La théorie est séduisante et le remède énergique. Nous les admettrions volontiers, mais seulement dans des cas très rares, c'est-à-dire lorsque l'insalubrité sévèrement constatée serait absolument irrémédiable, car il faut songer à l'indemnité d'expropriation : pour se la procurer, la commune devra se créer de nouvelles ressources et augmenter son budget, ce que nous devons chercher à éviter autant que possible. Nous voudrions donc que cette mesure fût absolument exceptionnelle et employée seulement dans les cas où aucune autre solution n'est possible. Et encore n'autoriserions-nous les communes qu'au paiement d'une juste indemnité et non à la fourniture d'un logement aux expropriés.

C'est en effet une grave difficulté qui conseille encore la plus grande prudence dans l'application de la mesure de l'expropriation : « En Angleterre, la loi est très stricte et très complète, mais elle n'est pas toujours mise à exécution. Ainsi des propriétaires ont répondu à des inspecteurs : « Vous êtes libres de fermer ma maison, je suis trop pauvre pour la réparer, j'irai au Workhouse » (2). — Faut-il donc que l'Etat se charge de loger tous les propriétaires expulsés? Nous savons bien que telle est la

1. Roulliet, *op. cit.*, p. 66.

2. Emile Cacheux, *op. cit.*, p. 66.

prétention des partisans du socialisme d'État qui la soutiennent surtout au profit des locataires expulsés. Cette prétention est inadmissible ; « Charger l'État de supprimer les souffrances, c'est la formule magique qui résume toute la théorie du socialisme » (1). « L'État, ajoute encore M. Picot, devrait payer les loyers, taxer les objets de consommation, élever les enfants, fixer les salaires, procurer du travail, assurer les ouvriers contre les accidents, la maladie, la vieillesse... » Formule commode et simple qui ne peut guère germer que dans des cerveaux de rêveurs ou d'ignorants !

Il est impossible de charger l'État, accablé déjà de tant de services divers, de pourvoir aux besoins des particuliers : il serait alors nécessaire de grever ces particuliers d'impôts accablants, et ce serait prendre dans leur poche droite ce que l'on remettrait dans leur poche gauche, ce serait aussi encourager la paresse et l'imprévoyance, décourager au contraire la prévoyance et l'initiative privée qui, seule ici, peut remédier au mal.

Si donc nous sommes partisan, dans une certaine mesure, de l'expropriation, nous n'admettons nullement l'idée de l'État « logeur ». Ce service ne le regarde pas, en s'en chargeant, il commettrait une faute et une injustice.

« L'ingérence de l'État devrait se borner, autant que possible, à provoquer l'initiative des individus ou des associations, et à en assurer le développement par une

1. Georges Picot, *op. cit.*, p. 57.

protection éclairée et par une surveillance exempte de mesquines tracasseries : son intervention cesserait d'être légitime si elle allait jusqu'à fournir un logement à l'ouvrier, même au prix d'un loyer annuel, ou à imposer au propriétaire un tarif de locations » (1).

Nous avons assisté d'ailleurs, depuis quelques années, à l'éclosion de sociétés de construction d'habitations à bon marché dont il est permis d'espérer les plus heureux résultats ; des hommes éminents et dévoués se sont mis à la tête de ce mouvement qu'est venue accentuer encore la loi sur cette matière du 30 novembre 1894.

Il est à souhaiter que cette impulsion se propage et que, dans notre pays, se fondent des œuvres semblables à celle si admirable et si efficace qui prospère aujourd'hui en Angleterre grâce au dévouement intelligent et audacieux de sa fondatrice, Miss Octavia Hill.

Qu'on nous pardonne cette digression sur le rôle de l'Etat, nous avons cru utile d'en dire quelques mots, car nous sommes persuadé que l'Etat ne peut intervenir ici « qu'au détriment de ceux qui ne participent pas à ces faveurs et sous peine de démoraliser les classes indigentes » (2).

c) Il est à souhaiter, en troisième lieu, que la loi nouvelle renferme une définition, ou plutôt une énumération des « *dépendances* » susceptibles d'être atteintes

1. *Réforme sociale*, article de M. du Sel des Monts, 1^{er} décembre 1888.

2. Raffalovitch, *op. cit.*, p. 289 et suivantes.

par ses dispositions afin d'éviter les contestations et les variations de la jurisprudence à cet égard. Sans doute, il est difficile d'énumérer tous les locaux susceptibles d'être atteints, mais au moins pourrait-on en donner de nombreux exemples qui rendraient plus facile une assimilation; c'est ainsi que procède M. Maze dans son projet de loi.

d) La Commission n'agit en France que sur une *plainte* : nous avons vu combien ce système entraînait de dangers et d'inégalités.

Pour y remédier, M. Lockroy propose la création de fonctionnaires spéciaux qui seraient chargés de l'inspection des logements insalubres. M. Laurent qui déplore aussi la nécessité d'une dénonciation, fait à ce sujet une observation qui ne nous paraît pas sans justesse : c'est que la création de visiteurs de quartiers serait, pour une grande ville, une lourde dépense que les municipalités ne pourraient peut-être pas supporter. Ne serait-il donc pas possible, sans créer de nouveaux fonctionnaires, de charger de la visite des logements insalubres les nombreux agents institués depuis quelques années, tels que les inspecteurs du travail des femmes et des enfants pour les logements urbains par exemple, les inspecteurs départementaux d'agriculture pour les logements ruraux?

Cela les détournerait peu, semble-t-il, de leurs fonctions ordinaires, ils pourraient fort bien, tout en les remplissant, prendre note de l'insalubrité constatée et la signaler à qui de droit.

e) Il nous semblerait juste aussi, pour supprimer toute hésitation dans la jurisprudence, de rendre textuellement le locataire, et non le propriétaire, toujours responsable de sa *jouissance abusive*, ou du moins, de donner à ce dernier un recours direct contre son locataire.

f) Un point sur lequel la loi de 1850 manque encore de précision, c'est en ce qui a trait aux *causes d'insalubrité*. Il serait bon de les énumérer, et de comprendre dans cette énumération le défaut d'eau. Cette question a donné lieu, nous l'avons vu, à des difficultés qu'il faudrait trancher; l'eau est assurément nécessaire à l'hygiène et il conviendrait de donner satisfaction sur ce point au Comité consultatif d'hygiène et à l'Académie de médecine (1).

g) La procédure applicable à notre matière est d'une désespérante longueur; souvent la cause d'insalubrité aura disparu alors que la procédure durera encore, et pendant tout ce temps, par conséquent, la vie des habitants de la maison restera en danger.

« L'expérience a démontré, dit M. Maze, que les délais de procédure administrative actuellement appliquée sont destructifs de la loi elle-même. En voici un exemple : une maison neuve, convenablement construite, est cependant malsaine à cause de la fraîcheur des pierres et de l'humidité des plâtres; la commission intervient et le conseil municipal ordonne certains travaux. Mais le pro-

1, En ce sens, projet Maze, art. 3. Raffalovitch, *op. cit.* p. 243. Roulliet, *op. cit.*, p. 67.

priétaire résiste ; il épuise tous les moyens de recours ; les délais d'usage lui permettent de prolonger l'affaire pendant au moins deux années. » (1).

Voilà certes un résultat inadmissible, un état de choses auquel il faut absolument remédier.

Le projet de loi Maze propose dans son article 11 de forcer le conseil de préfecture à statuer dans le mois à partir du dépôt de la requête au greffe, et accorde quinze jours aux intéressés à partir de la notification de l'arrêt municipal, pour se pourvoir en conseil de préfecture ; l'article 8 donne également quinze jours au lieu d'un mois aux intéressés pour prendre communication des rapports déposés au secrétariat de la mairie et produire leurs observations ; enfin l'article 10 exige que la notification de la décision du Conseil municipal aux intéressés ait lieu dans les huit jours.

Les projets Nadaud et Laurent sont dans le même sens, ils réduisent également, dans différentes proportions, les délais de la procédure.

h) Le comité consultatif d'hygiène publique émet encore un vœu qu'il serait juste de prendre en considération. Il demande « qu'aucune *construction* ne puisse être élevée sans que les plans aient été soumis au service d'assainissement de même qu'elle ne puisse être occupée à titre d'habitation sans une autorisation spéciale du même service (2) ». Nous savons qu'une semblable mesure existe

1. Rapport de M. Maze. *Officiel* du 23 mai 1883. *Doc. parlementaires*, p. 673.

2. Raffalovitch, *op. cit.*, p. 244. Projet de loi présenté par la com-

en Angleterre ; elle est très sage et procure un moyen fort simple de prévenir l'insalubrité et de restreindre, dans l'avenir, le nombre des habitations malsaines.

i) Ne serait-il pas à désirer que l'exemption de la *taxe des portes et fenêtres* fût étendue à plus de trois années ? Le projet Maze propose son extension à six années, avec raison à notre avis, car ne convient-il pas de chercher à restreindre le plus possible l'application de ce déplorable impôt qui a le grave tort de porter sur un élément essentiel à la vie et à la santé : sur l'air ? C'est grâce à lui que tant de maison sont si parcimonieusement aérées et si faiblement éclairées. Partisan de la suppression de cette taxe, à plus forte raison le sommes-nous des mesures qui tendent à en rendre l'application plus rare.

Telles sont les principales réformes que nous voudrions voir apporter à la loi de 1850. Ces vœux, nombre d'hommes compétents et autorisés les avaient émis avant nous sans qu'il en ait jamais été tenu compte.

C'est qu'un sérieux obstacle, il faut bien le reconnaître, s'oppose à leur facile réalisation, un obstacle budgétaire. La seule indemnité d'expropriation à payer au propriétaire, si rare qu'elle doive être, entraînera cependant pour la commune d'assez lourdes dépenses, comment pourra-t-elle y subvenir ?

La question n'avait pas été sans attirer l'attention de la Chambre lors du vote de la loi de 1850.

mission des logements insalubres de la ville de Paris à M. le Préfet de la Seine en 1882. *Officiel*, 23 mai 1883. Doc. parlementaires, p. 679, art 14.

M. Wolowski s'en préoccupa et demanda en conséquence « que les communes où la loi serait applicable fussent autorisées à s'imposer extraordinairement jusqu'à concurrence de 0,05 c. au principal des contributions directes, pour former un fond de prêt, de secours et d'encouragement pour l'assainissement des locaux insalubres et la construction de petits logements présentant les conditions d'hygiène et de salubrité nécessaires (1) ». L'amendement fut rejeté, « car, dit le rapporteur, en général la charité officielle n'a pas d'autre résultat que de tuer la charité privée (2) ».

Il y a dans cette réponse une grande part de vérité. Nous l'avons dit plus haut, la solution de cette question se trouve en grande partie dans le développement de l'initiative privée. Si l'on charge soit l'Etat, soit les communes de construire des maisons salubres ou de réparer les insalubres, l'initiative privée, découragée, ne se dirigera plus vers un champ d'action où elle se trouvera en face de la concurrence de l'Etat. Or il convient au contraire de laisser le champ libre à l'exercice de l'action individuelle et de l'encourager même par tous les moyens tant pour la construction que pour l'amélioration des logements. Ce service convient à l'entreprise privée, pourquoi l'Etat viendrait-il l'entraver ?

Veut-on savoir d'ailleurs de quels efforts elle est capable et quels résultats elle peut donner ? Il suffit de lire ce

1. Dall. 1850, 4^e partie, p. 79, col. 3.

2. Dall., 1850, 4^e partie, p. 80,

passage de l'ouvrage de M. Picot sur Miss Octavia Hill, il est assez éloquent par lui-même :

« Vers 1865 Miss Octavia Hill achetait trois pauvres maisons dans une des cours les plus sales du quartier de Marylebone ; peu après, elle en acquérait six autres. Les escaliers étaient sombres et humides, les rampes avaient servi à faire du feu l'hiver précédent, les toits laissaient passer la pluie, les plafonds tombaient, les planchers étaient pourris, et au milieu de tout cela, le propriétaire s'épuisait en menaces, n'obtenait que des acomptes et déclarait à l'acquéreur qu'il ne pouvait se faire payer des incorrigibles locataires entassés dans ces bouges. En quelques mois la transformation fut complète. Miss Octavia Hill chassa ceux dont l'inconduite était notoire, retint les familles honnêtes, leur donna les chambres qu'elle faisait peu à peu assainir et réparer. Chaque lundi elle venait elle-même toucher ses loyers... Elle a pu, malgré ces travaux de réparation, obtenir un intérêt de 5 0/0 » (1).

Un pareil essor n'est-il pas à souhaiter en France ?

Pour nous, nous sommes persuadé que la charité privée peut seule arriver à fournir des logements sains et hygiéniques aux classes ouvrières, que seule aussi elle peut réussir à faire l'éducation de ces classes au point de vue hygiénique, c'est-à-dire à leur donner des habitudes d'ordre et de propreté qui les empêchent de transformer par la suite en bouges infects et malsains les logements propres et sains qu'elle leur procurera. La propreté ne

1. G. Picot, *op. cit.* p. 124-125.

peut être prescrite ni enseignée par un article de loi, elle est uniquement le fruit d'une éducation patiente et d'une longue habitude.

Nous avons ainsi délimité le terrain de l'initiative privée, sans laquelle, à notre avis, la force des lois demeurerait impuissante.

Si toutefois la charité privée a un rôle essentiel à jouer, il ne s'ensuit pas que la loi n'en ait aucun. Non seulement elle doit chercher à développer, à soutenir cette initiative, mais elle doit encore régler de nombreux points de détail là où cesse le rôle de l'individu. Elle a, elle aussi, un terrain bien à elle, elle n'empiétera nullement sur celui de la charité privée en réglementant le fonctionnement des commissions insalubres, en fixant le sens du mot dépendance, en réalisant, en un mot, toutes les réformes que nous avons réclamées plus haut.

Peut-on se contenter d'une législation surannée, insuffisante, et dont les prescriptions sont lettre morte ? Nous avons constaté, particulièrement à Angers, la misère de certains quartiers, l'insalubrité des demeures, et nous avons voulu apporter notre faible tribut à cette cause si intimement liée à l'intérêt social, unir notre voix malheureusement trop peu autorisée à celle de tous les hommes éminents qui réclament, depuis longtemps, au nom de la justice comme au nom de l'intérêt public et de la charité, une réforme de notre législation des logements insalubres.

Les éléments sont réunis, les projets de loi ne manquent pas ; ne se trouvera-t-il pas enfin un Parlement plus

soucieux que ses prédécesseurs de l'hygiène de la classe ouvrière et décidé à poursuivre cette question tant de fois reprise, tant de fois abandonnée ?

On a fait une loi sur la construction et la transmission des habitations à bon marché : c'est fort bien ; mais avant de s'occuper des maisons à construire et de la transmission des petits foyers, n'eût-il pas été plus logique de porter son attention sur les logements déjà construits et de rendre les foyers existants habitables.

Il est urgent de compléter par la réforme de la loi de 1850 les principes heureusement consacrés par la loi du 30 novembre 1894.

L'influence du logement sur la santé physique et morale de ses habitants n'est plus à démontrer.

Ce ne sont pas seulement les germes des maladies épidémiques qui se développent dans une habitation insalubre, là encore la haine et la jalousie contre les classes mieux favorisées de la fortune trouvent une cause excusable à des explosions de plus en plus menaçantes.

Nous ne saurions trop le répéter, la question du logement est une question vitale, elle n'est qu'un des aspects les plus importants de la question sociale dont on se préoccupe tant aujourd'hui. Résoudre la première serait simplifier singulièrement la seconde, et les paroles prononcées il y a cinquante ans par l'auteur de l'un des écrits qui susciterent la loi de 1850 sont toujours demeurées vraies :

« J'ose affirmer, disait Blanqui, que l'insalubrité des

habitations des ouvriers est le point de départ de tous les vices, de toutes les calamités de leur état social.

Il n'y a pas de réforme qui mérite à un plus haut degré l'attention et le dévouement des amis de l'humanité.

C'est par celle-là qu'il faut commencer ; presque toutes les autres en découleront comme d'une source naturelle ; sans celle-là toutes les autres seront inutiles ou insuffisantes (1). »

Cette manière de voir est tout à fait la nôtre. Puisse-t-elle trouver un écho dans les cœurs épris de justice et de charité. et décider enfin nos législateurs à aborder une réforme dont l'urgence s'impose comme un véritable « Devoir Social » !

1. Adolphe Blanqui. *Des classes ouvrières en France pendant l'année 1848*. Paris, Didot, 1849.

APPENDICE

TEXTE DE LA LOI DU 13 AVRIL 1850 RELATIVE A L'ASSAINISSEMENT DES LOGEMENTS INSALUBRES.

Art. 1^{er}. — Dans toute commune où le conseil municipal l'aura déclaré nécessaire par une délibération spéciale, il nommera une commission chargée de rechercher et d'indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager.

Sont réputés insalubres les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants.

Art. 2. — La commission se composera de neuf membres au plus, et de cinq au moins.

En feront nécessairement partie un médecin et un architecte, ou tout autre homme de l'art, ainsi qu'un membre du bureau de bienfaisance et du conseil des prud'hommes, si ces institutions existent dans la commune.

La présidence appartient au maire ou à l'adjoint.

Le médecin et l'architecte pourront être choisis hors de la commune.

La commission se renouvelle tous les deux ans par tiers ; les membres sortants sont indéfiniment rééligibles. Dans les communes dont la population dépasse cinquante mille âmes, le Conseil municipal pourra, soit nommer plusieurs commissions, soit porter jusqu'à vingt le nombre des membres de la commission existante. A Paris le nombre des membres de la commission pourra être porté jusqu'à trente.

Art. 3. — La commission visitera les lieux signalés comme insalubres. Elle déterminera l'état d'insalubrité et en indiquera les causes, ainsi que les moyens d'y remédier. Elle désignera les logements qui ne seraient pas susceptibles d'assainissement.

Art. 4. — Les rapports de la commission seront déposés au secrétariat de la mairie, et les parties intéressées mises en demeure d'en prendre communication et de produire leurs observations dans le délai d'un mois.

Art. 5. — A l'expiration de ce délai, les rapports et observations seront soumis au conseil municipal, qui déterminera :

1° Les travaux d'assainissement et les lieux où ils devront être entièrement ou partiellement exécutés, ainsi que les délais de leur achèvement ;

2° Les habitations qui ne sont pas susceptibles d'assainissement.

Art. 6. — Un recours est ouvert aux intéressés contre ces décisions devant le conseil de préfecture, dans le délai d'un mois à dater de la notification de l'arrêté municipale. Ce recours sera suspensif.

Art. 7. — En vertu de la décision du conseil municipal ou de celle du conseil de préfecture, en cas de recours, s'il a été reconnu que les causes d'insalubrité sont dépendantes du fait du propriétaire ou de l'usufruitier, l'autorité municipale lui enjoindra, par mesure d'ordre et de police, d'exécuter les travaux jugés nécessaires.

Art. 8. — Les ouvertures pratiquées pour l'exécution des travaux d'assainissement seront exemptées, pendant trois ans, de la contribution des portes et fenêtres.

Art. 9. — En cas d'inexécution, dans les délais déterminés, des travaux jugés nécessaires, et si le logement continue d'être occupé par un tiers, le propriétaire ou l'usufruitier sera passible d'une amende de 16 fr. à 100 francs. Si les travaux n'ont pas été exécutés dans l'année qui aura suivi la condamnation, et si le logement insalubre a continué d'être occupé par un tiers, le propriétaire ou l'usufruitier sera passible d'une amende égale à la valeur des travaux et pouvant être élevée au double.

Art. 10. — S'il est reconnu que le logement n'est pas susceptible d'assainissement, et que les causes d'insalubrité sont dépendantes de l'habitation elle-même, l'autorité municipale pourra, dans le délai qu'elle fixera, en interdire provisoirement la location à titre d'habitation. L'interdiction absolue ne pourra être prononcée que par le conseil de préfecture, et, dans ce cas, il y aura recours de sa décision devant le Conseil d'Etat. Le propriétaire ou l'usufruitier qui aura contrevenu à l'interdiction prononcée sera condamné à une amende de 16 à 100 francs ;

et, en cas de récidive dans l'année, à une amende égale au double de la valeur locative du logement interdit.

Art. 11. — Lorsque, par suite de l'exécution de la présente loi, il y aura lieu à résiliation des baux, cette résiliation n'emportera en faveur du locataire aucuns dommages-intérêts.

Art. 12. — L'article 463 du Code pénal sera applicable à toutes les contraventions ci-dessus indiquées.

Art. 13. — Lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes, ou lorsque ces causes ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la commune pourra acquérir, suivant les formes et après l'accomplissement des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841, la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux.

Les portions de ces propriétés qui, après l'assainissement opéré, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, pourront être revendues aux enchères publiques, sans que, dans ce cas, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit puissent demander l'application des art. 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841.

Art. 14. — Les amendes prononcées en vertu de la présente loi seront attribuées en entier au bureau ou établissement de bienfaisance de la localité où sont situées les habitations à raison desquelles ces amendes auront été encourues.

ERRATA

Page 106, § 2, *au lieu de* : à titre d'indication, *lire* : à titre d'habitation.

Page 117. ligne 12, *au lieu de* : art. 99, *lire* : art. 90.

Page 126, ligne 24, *au lieu de* : M. Lafferrière, *lire* : M. Laferrière.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	I
INTRODUCTION	1
Chapitre 1 ^{er} . — A quels logements s'applique la loi de 1850.	20
§ 1. — Il faut d'abord qu'il s'agisse de logements ou dépendances de logements	20
§ 2. — Les logements doivent être mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager	28
§ 3. — Les logements doivent être insalubres	42
§ 4. — L'insalubrité doit dépendre du fait du propriétaire ou de l'usufruitier.	44
§ 5. — L'insalubrité doit être inhérente à l'habitation	48
§ 6. — L'insalubrité doit être signalée	52
Chapitre II. — De la commission des logements insalubres.	56
Section I. — Organisation	56
Section II. — Attribution de la commission	62
Chapitre III. — Attributions du Conseil municipal	70
Section I. — Objets des délibérations du Conseil municipal	72
§ 1. — Logements susceptibles d'assainissement	72
§ 2. — Logements non susceptibles d'assainissement.	89
Section II. — Formes et notifications des délibérations du Conseil municipal	91
Section III. — Effets des décisions du Conseil municipal dans les rapports des propriétaires et locataires	92
Chapitre IV. — Recours contre les décisions du Conseil municipal	99
Section I. — Recours au Conseil de préfecture	99

§ 1. — Recours devant le Conseil de préfecture contre les délibérations du Conseil municipal prescrivant des mesures d'assainissement ou l'interdiction provisoire à titre d'habitation	102
§ 2. — Demande d'interdiction définitive à titre d'habitation	106
Section II. — Recours au Conseil d'Etat.	109
Chapitre V. — Sanction des décisions du Conseil municipal et du Conseil de préfecture	116
Section I. — Arrêtés d'injonction	116
Section II. — Procès-verbaux de contravention	117
Section III. — Tribunaux compétents pour la répression des contraventions	121
Section IV. — Peines encourues	128
Section V. — Voies de recours.	133
Section VI. — De l'exemption temporaire de la contribution des portes et fenêtres	134
Chapitre IV. — Législation étrangère	137
§ 1. — Angleterre	139
§ 2. — Allemagne	144
§ 3. — Italie	145
§ 4. — Autriche	145
§ 5. — Etats-Unis	146
CONCLUSION	148
APPENDICE. — Loi du 13 avril 1850	166

VU :

Le professeur, président de la thèse,
R. TOUTAIN.

VU :

Le Doyen de la Faculté,
E. VILLEY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Université de Caen,
E. ZEVORT.

